# 平成 27 年度受付分 市の業務に不備がなかった事例(全文)

# ~ 目 次 ~

(1)	入札説明書の記載・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	•••2
(2)	インターネットによる法人代表者名の検索・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	••12
(3)	虐待児童の一時保護・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	••15
(4)	病院への指導・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	••33
(5)	営業行為への対応・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	••37
(6)	業務委託における責任者の変更・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	••42
	老朽家屋に関する対応・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	
(8)	道路新設による既存道路の遮断・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	
(9)	分譲マンションにおける境界確定・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	••67
(10)	私有地と道路の境界・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	••83
(11)	水路への転落事故における対応・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	••86
(12)		
(13)	児童手当に関する説明・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	••97
(14)	転出の際の児童手当の案内・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	•106
(15)	ひとり親医療費助成の手続き・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	•113
(16)	医療費助成制度に関する説明・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	
(17)		
(18)		
(19)	生活保護の住宅扶助に関する説明等・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	•142

※ 個人情報の観点から、一部の文言や図などは公表しておりません。

## (1)入札説明書の記載

## 【苦情申立ての趣旨】

「都市計画事業〇〇幹線枝線下水道築造工事外現場技術業務委託」に係る条件付一般競争入札の公告がなされ、当社は、入札価格〇〇円で入札を行った。

平成27年5月〇日、開札がなされたところ、当社の入札価格は予定価格(〇〇円)の制限の範囲内で最低制限価格(〇〇円)以上の中で最低札であった。そのため、当社が落札者に決定するものと思われたが、現場技術員の直接雇用が確認できないとの理由で当社の入札は無効とされた。入札資格として、現場技術員の直接雇用の確認が必要であるということは、入札前に配布されていた入札説明書には記載されていなかった。

同月〇日、当社の入札が無効とされたことに納得できず、上下水道局総務課(以下「総務課」という。)に対して、「競争入札参加資格がない者と認めた理由の説明について」との質問書を提出した。同月〇日、同質問書に対する回答書を受け取ったが、その内容は具体的なものではなく、納得のいくものではなかった。そこで、同年 6 月〇日、回答書に対する反論書を総務課に提出した。その後、同月〇日、反論書に対する回答書を受け取ったが、同回答書も前回の回答書同様、十分に納得のいくものではなかった。

そこで、〇〇に相談したところ、担当課である上下水道局下水道整備課(以下「下水道整備課」という。)との間を取り持ってもらうこととなり、下水道整備課から「課内で協議し、今後どのような対策を講じるかについて連絡する。」との回答を得た。ところが、その後一向に回答する気配がなかったため、同年 8 月〇日に下水道整備課に問い合わせたところ、新たな回答書を提示するつもりもないし、入札説明書の記載内容を変更するつもりもないとのことであった。

透明性の観点からすると、入札資格に関する重要な事項であれば、あらかじめ入札説明書に記載しておくべきである。

また、市には当社に対する説明責任を果たしてほしい。

# 【市からの回答】

1 配置予定技術者に係る競争入札参加資格条件の考え方

本市の工事等の競争入札参加資格については、2年ごとに提出する入札参加資格審査申 請書及び付属書類をもとに審査を行い、その認定を行っています。

本市の工事等入札においては、入札公告の「第1入札全般に関する事項 4競争入札参加資格(8)」で「熊本市に対して熊本市工事競争入札参加者の資格審査及び指名基準に関する規則(昭和41年規則第15号。以下「資格審査規則」という。)第3条に規定する競争入札参加資格審査申請書を提出し、資格審査規則第10条に規定する有資格業者名簿に登載されている者であること。」を入札参加条件としています。

また、本市に業者登録しようとする者は、2年ごとに、入札参加資格審査申請書等所定の書類を提出し、本市担当職員と直接面談することによって審査を受けることになります。

技術者調書(技術者名簿)は申請書類の一つであり、面談による審査の際、記載された 技術者の雇用事実と保有資格を確認します。確認の方法については、社会保険加入届の控 又は確認通知書、源泉徴収簿又は給与台帳など雇用及び保有資格が確認できる書類の原本 を提示し確認を受けることとしており、それが確認できない者は名簿に登載されません。 また、申請書等提出後に技術者等に変更が生じた場合はすみやかに変更届を提出すること としています。このことは、入札参加資格審査の申請要領の第6項に明記しています。

以上のように、競争入札参加資格における「有資格業者名簿の登載者」の確認とは、資格審査の内容を確認することであり、「技術者調書」の記載事項も審査内容の一部であることから、「技術者調書に記載のない者」を配置予定技術者とした書類をもって入札参加資格確認申請してきたとしても、当該業者は入札参加資格を満たさないと判断しています。

#### 2 本件入札の落札決定の経緯

平成27年4月〇日に公告された都市計画事業〇〇幹線枝線下水道築造工事外現場技術業務委託(第〇〇号)(以下「本件業務委託」という。)の条件付一般競争入札については、同年5月〇日に入札を締め切り、同月〇日に開札を行いました。

当該入札には○者から参加申込がありましたが、うち○者は入札を辞退されました。

入札を行った○者のうち○者については、その入札価格が地方自治法施行令第167条の10第2項の規定により設定した最低制限価格未満の金額であったため、当該○者を失格(うち○者は、同日に先行して開札を行った同種の業務委託を落札したため「無効」と表記)としました。

申立人の入札価格は〇〇円であり、失格者を除く〇者の入札価格のうちで最も低い価格であったため、申立人を落札候補者とし、その入札参加資格の有無について確認を行いました。申立人の申請書に記載されていた配置予定現場技術者が、工事競争入札参加資格審査申請書に併せて提出された申立人の技術者調書に記載がなかったため、本件業務委託に係る入札公告の「4競争入札参加資格の(11)配置予定技術者(現場技術員)」の条件を満たすことが確認できないとして、申立人の入札を無効としました。

なお、当該開札の結果は、入札状況調書のとおりであり、申立人の次に低い価格で入札 した者は、配置予定技術者に関する書類が提出されていなかったことからこれに係る条件 確認ができなかったため、当該者の入札を無効とし、さらにその次に低い価格で入札した 者については、すべての条件を満たすことが確認できたのでその者を落札者と決定しました。

その後、同月〇日、申立人が「競争入札参加資格がない者と認めた理由の説明について」、「質問書」及び「競争入札参加資格がないと認められたことに対する疑義事項について」 と題した文書を契約検査総室に提出されました。

同月〇日、前記「質問書」等に対する回答として、「競争入札参加資格がないと認めた者 に対する理由の説明について(回答)」を郵送しました。

同年6月〇日、本市回答(平成27年5月〇日付)に対する反論が申立人から提出されま

した。

同月〇日、申立人に対して、前記「反論」に対する回答を手渡しました。

同年 7 月〇日、申立人が下水道整備課を訪問され、文書を提出されたことから、下水道整備課から申立人に対し現場技術員に資格要件が必要な理由を説明し、直接雇用に関する質問については下水道整備課と契約検査総室とで協議する旨を説明しました。

同年8月〇日、申立人から下水道整備課へ前記「協議結果」を確認する問い合わせあり、 入札説明書や仕様書等の記載の変更は行わない旨回答しました。

- 3 入札説明書における直接雇用条件不記載の理由
- (1) 直接雇用の条件を付ける理由

入札参加資格審査申請書の一部である技術者調書(技術者名簿)に登載されていない者を配置予定技術者として入札に参加することを認めた場合、履行開始時に当該技術者が配置されないおそれがあり、確実な履行の確保という点で問題があると考えます。また、下水道関係業務においては法令により求められる資格要件が厳しく、業務の特性上専門的な知識が必要であり、業務品質の確保の点からも直接雇用の確認を受けた技術者調書(技術者名簿)登載者の配置を求めています。

#### (2) 直接雇用条件不記載の理由

入札参加条件における配置予定技術者は、2年ごとに行う入札参加資格審査において各業者が提出した技術者調書(技術者名簿)に登載されている者をいいます。

これらの技術者は、保有資格と雇用の事実について本市の確認を受けた者であり、技術者調書(技術者名簿)については、雇用、離職、資格の追加等の事実があった場合、速やかに変更を届け出ることとされています。

このように、入札参加条件における配置予定技術者が、入札参加者に直接雇用されている者であるべきことは、発注者である市及び入札に参加する業者双方にとって、当然のこととして認知されているものと認識しています。

したがって、配置予定技術者(現場技術員)は配置予定技術者(管理技術者)と同様、 技術者調書(技術者名簿)に登載されている者であるとの前提があるため、入札公告にお いては「配置予定技術者(現場技術員)が入札参加者に直接雇用されていること」との記 述は行っていません。

4 以上のとおり、申立人の入札参加資格の確認ができなかったため入札無効とした判断 は妥当であり、落札決定及び入札事務は適正であったと考えています。

また、今回の件に関して、これまでも申立人に対しては質問書に対する文書による回答のほか口頭で説明をするなどして、本市の対応にご理解いただくよう努めてきたところです。

#### 【オンブズマンの判断】

申立ての趣旨は、「都市計画事業○○幹線枝線下水道築造工事外現場技術業務委託」に

係る条件付一般競争入札に参加して最低札(落札候補者)になったにもかかわらず、「現場技術員の直接雇用が確認できない」という理由で入札は無効とされたのは納得できない、というものです。入札資格に関する重要な事項はあらかじめ入札説明書に記載しておくべきである、また、説明責任を果してほしい、というのが申立人の主張です。

申立ての趣旨と市の回答を踏まえると、論点は四つあります。第一は、競争入札参加 資格の審査と競争入札参加資格の確認について、第二は、入札参加資格の条件としての 現場技術員の直接雇用をめぐって、第三は、現場技術員の直接雇用を資格要件とするこ とを入札説明書に記載すべきか、第四は、市は申立人に対して説明責任を果したと言え るのかどうか、です。

## 1 競争入札参加資格の審査と競争入札参加資格の確認について

熊本市が発注する建設工事および建設工事にかかる業務委託のうち、1件あたりの予 定価格が1000万円以上のものは一般競争入札の対象になります。

(1) 競争入札参加資格審査の一環としての技術者調書の審査について

競争入札に参加しようとする業者は、2年ごとにあらかじめ工事の種類ごとに、競争 入札参加資格審査を申請して、その資格を得なければなりません。

「平成27・28年度熊本市入札参加資格審査申請について」(以下「申請要領」という。)には、入札参加資格審査に必要な14種類の提出書類と7種類の添付書類の一覧が掲載されていますので、入札参加資格を得ようとする業者は、すべての書類を受付期間内に受付場所に提出して、すべての条件を満たす必要があります。14種類の提出書類のひとつが技術者調書です。

技術者調書は、技術者の雇用事実および保有資格の確認のために必要とされています。技術者の雇用の確認とは、その技術者が入札参加資格審査を申請する業者に直接雇用されていることを確認することです。そのために求められているのが、社会保険加入届の控えまたは確認通知書、源泉徴収簿または給与台帳などの提示です。技術者の資格の確認とは、技術者が保有している専門的資格を資格証の原本によって確認することです。

直接雇用の事実と専門資格の二つを確認された技術者だけが技術者調書に登載されます。

熊本市工事競争入札参加資格審査委員会による審査の結果資格があると認められた業者は、有資格業者名簿に登載されます。競争入札に参加することができるのは、有資格業者名簿に登載されている業者に限られることになります。

また、雇用事実と保有資格の確認が行われた技術者を記載した「技術者調書」はそのまま技術者名簿となります。この技術者名簿に登載されている技術者はすべて有資格業者名簿に登載された業者に現に雇用されている技術者になります。

(2) 入札公告後における入札参加資格の確認申請について

対象工事等を一般競争入札に付そうとする場合には、公告が行われますが、入札公告

には、工事等の概要、入札方式、競争入札参加資格、入札説明書の交付期間・場所・方法、競争参加資格確認申請書および競争参加資格審査調書の提出の期間・場所・方法、競争入札参加資格の有無の確認に関する事項等が提示されています。これと同じ内容は入札説明書にも記載されています。

公告された入札に参加を希望する業者は、競争参加資格確認申請書に、競争参加資格 審査調書その他の必要な書類を添えて、申請することになります。ここで入札参加資格 が認められているのは、すでに有資格業者名簿に登載されている業者に限られています し、この有資格業者に直接雇用されている技術者(技術者名簿に登載されている技術者) だけが、配置予定の技術者の資格を有することになります。

つぎに入札参加資格の確認の手続きと時期が問題になります。

## (3) 入札後審査方式における入札参加資格の確認の時期について

「熊本市一般競争入札実施要領」(以下「要領」という。)によれば、入札手続きには、 入札前審査方式と入札後審査方式とがあります。前者は、入札前に競争入札参加資格を 確認し、その参加資格が認められた者による入札の結果に基づいて落札者を決定する方 法です。後者は、「入札において予定価格の制限の範囲内の価格で最低価格を提示した者 (最低制限価格を設けた案件にあっては、最低制限価格未満の価格を提示し失格となっ た者を除く。以下「落札候補者」という。)について、開札後に競争入札参加資格の確認 を行い、競争入札参加資格があると認めた場合に落札者として決定する方法」です。熊 本市では、特定調達契約以外の場合には入札後審査方式が採用されています。

要領によれば、開札日に申請書等の審査が行われ、競争入札参加資格があると認められた場合には、その者が落札者として決定され、競争入札参加資格がないと認められた場合には、その者の入札を無効とし、予定価格制限内で次に低い価格を提示した者が落札候補者とされます。この方式の場合には、落札候補者についてのみ入札参加資格の確認が行われますので、市にとっては業務の効率化が図られることになります。

本件入札は入札後審査方式によるものですので、以下ではもっぱらこの方式を念頭に おくことにします。

(4) 入札説明書における「配置予定の技術者(現場技術員)」の扱いについて

すでにみたように、技術者の雇用事実と専門資格の確認を済ませた技術者だけが技術 者名簿に記載されています。

本件入札について入札公告と入札説明書をみると、競争入札参加資格のなかの「配置予定技術者(現場技術員)について」という項目には、「当該業務に関し、次の(ア)の資格を有する者を現場技術員として配置できること」とあり、「(ア)下水道法第22条に定める資格(下水道法施行令第15条に定める資格要件)を有する者」と記載されています。

競争入札参加資格にこの条件が付いたのは、下水道関係業務にあっては、法令により 求められる資格要件が厳しく、専門的な知識が必要とされるからです。下水道関係の法 令の趣旨に鑑みて、現場技術員の専門的資格に条件が付されていることがわかります。

入札参加資格の確認に際しては、競争参加資格審査調書と配置予定技術者の資格等に 関する資料により、配置予定の技術者(現場技術員)が技術者名簿に登載されているか どうか、専門資格条件を満たしているかどうかが確認されることになります。

本件では、技術者調書(技術者名簿)に記載されていない技術者が、配置予定技術者(現場技術員)として確認申請された結果、入札が無効とされていますので、配置予定技術者の資格条件の確認と配置予定技術者の変更が入札説明書にどのように記載されているかが問題になります。

入札後審査方式の場合には、開札日に落札候補者について入札参加資格の確認が行われますが、開札日の前日までは、配置予定技術者の変更が認められています。入札説明書には、その変更手続きについて定められています。入札参加資格確認申請書の「提出期限後における申請書等の追加、差し替えおよび再提出は、認めない」のが原則ですが、「ただし、申請書等の提出後に他の業務を受注したこと等の理由により、配置予定技術者を変更する必要が生じたときは、開札日前日までこれを認めるものとする」とあります。入札後審査方式では開札日に落札候補者について入札参加資格の確認が行われますので、その前日までに「配置予定技術者変更申請書」(様式自由)を提出すれば変更が認められていることがわかります。

この変更の申請に際しては、直接雇用を証する書類は求められていませんので、技術者名簿に登載されている技術者の範囲内で変更可能と解されていることになります。技術者調書(技術者名簿)の記載内容に変更があった場合には、すみやかに技術者変更届を提出することになっていますので、技術者名簿に登載されているかぎり、直接雇用という条件を満たしていることは前提ですから、配置予定技術者の変更届に際しては、技術者名簿に登載されていることと専門資格条件を満たしていることが確認されることになります。

入札公告と入札説明書の説明には、配置予定技術者の変更については、専門的資格という条件について説明されているだけで、直接雇用という条件には全く触れられていないのは、変更できるのが技術者名簿に登載されている技術者に限られているという理由によります。

このことは当然の前提だから、配置予定の技術者については、直接雇用という条件を 確認する書類の提示が求められていないと解することができます。

なお、技術者名簿に記載されている技術者の範囲内であれば、「他の業務を受注したこと」といった業者の内部事情によっても、配置予定技術者の変更が認められているのは、 入札参加業者の業務への配慮によるものと思います。

ただ、入札説明書では、配置予定技術者の変更についての説明がわかりにくいのは確かです。そのことが、現場技術員が直接雇用されているという条件が入札説明書には書かれていないのは問題だという申立人の批判にも関わっています。つぎにその論点に移

ることにします。

#### 2 入札参加資格の条件としての現場技術員の直接雇用をめぐって

すでにみたように、入札参加業者に直接雇用されている技術者だけが技術者調書(技術者名簿)に登載されていますが、どうして、配置予定技術者は入札参加業者に直接雇用されているという条件を満たす必要があるのかです。

市の回答によれば、この条件が付されている理由はふたつあります。ひとつは、確実な履行の確保のためという理由です。入札参加資格審査申請書の一部である技術者調書 (技術者名簿) に登載されていない者を配置予定技術者として入札に参加することを認めた場合には、業務の履行開始時にその技術者が配置されないおそれがある、ということです。

もうひとつは、業務品質の確保のためという理由です。現に雇用していない者を現場技術員として配置する予定である場合、業務品質の確保の点で問題がある、ということです。下水道関係業務で法令によって求められる専門的知識を保有する有能な技術者を確保できないおそれがある、ということだと思います。

市の回答にあるように、確実な履行を確保することも業務品質を確保することも重要であることは疑いありません。入札に参加時点で技術者名簿に登載されていない技術者を、すなわち現に雇用していない技術者を、配置予定技術者としている場合には、業務履行時までに専門資格を持った技術者を新たに雇用することができるかのどうかに不安があるのは否定できません。すでに技術者名簿に登載された技術者が配置予定とされているほうが、入札参加業者に対する市の信頼性も、現場技術業務が適切に遂行される可能性もより良く担保されるという市の考え方は妥当であると思います。

建設工事およびそれに係る現場技術業務委託が適切に遂行されるかどうかは、配置予定技術者が入札参加業者に直接雇用されているという条件だけで決まるわけでないのはもとよりです。近年の建設業者の実態を考慮して、配置予定の現場技術員が入札参加業者に直接雇用されているという条件は入札参加資格審査申請の時点ではなく、業務遂行の時点で満たせばよいという考え方もあり得るかもしれません。しかし、そのような考え方には、少なくとも現時点では、確実な履行の確保という点でも、業務品質の確保という点でも、リスクがあると推測せざるを得ません。入札参加資格審査申請の時点で現場技術員を直接雇用している業者のほうに、より確かな信頼性をもって現場技術業務を委託することができるという市の考えには、十分に合理性があると言わざるを得ません。

ところで、申立人の疑問は、現場技術員の直接雇用が入札参加資格の条件であること に対してだけでなく、この条件が入札説明書に記載されていないことにも向けられてい ますので、つぎにその検討に移ることにします。

# 3 現場技術員の直接雇用を資格要件とすることを入札説明書に記載すべきか

現場技術員の直接雇用が必要という条件は入札説明書のどこにも記載されていない、 このように大事な入札参加資格の条件は入札説明書に記載すべきである、というのが申 立人の主張です。

(1) 現場技術員の直接雇用という条件が入札説明書に記載されていない理由は何か

入札の公告にも入札説明書にも、現場技術員の直接雇用という条件については、記載 されていないのは確かです。なぜこの条件が入札説明書に明確に記載されなかったのか が問題になります。

市の回答によれば、配置予定技術者(現場技術員)は、技術者調書(技術者名簿)に登載されている者であるとの前提があるために、入札公告においては、「配置予定技術者(現場技術員)が入札参加者に直接雇用されていること」という記述はない、ということです。現場技術員の直接雇用という入札参加資格の条件は、入札説明書に記載される必要がなかった、というのが市の説明になります。そうなると、問題は、配置予定技術者(現場技術員)は、技術者調書に記載されている技術者に限られているという前提は入札参加業者にも当然に知られているのかどうか、ということになります。

有資格業者の技術者調書(技術者名簿)に登載されているのは、その業者に直接雇用されていることと専門資格を保有していることを確認された技術者だけですし、市の説明にあるように、雇用、離職、資格の追加等の事実があった場合は、速やかに変更を届け出ることになっていますから、技術者の変更は直ちに技術者名簿に反映されることになりますので、技術者名簿に対する市の信頼性はつねに担保されていることになります。

このように、入札参加資格審査の一環として、専門資格と直接雇用を確認された技術者だけが技術者調書(技術者名簿)に登載されているのであり、その内容に変更等があれば業者が速やかに届け出なければならないのですから、技術者調書に登載された者が配置予定技術者になることは、入札参加資格が認められるための当然の前提となっているという市の説明は、よく理解することができます。

技術者名簿に登載されていない技術者を配置予定にして入札参加資格の確認を申請しても、その技術者はあらかじめ直接雇用も専門資格の保有も確認されていないのですから、その配置予定技術者ではそもそも入札参加資格条件を満たしていないことになります。技術者名簿に登載されていない技術者を配置するのであれば、事前に変更手続きを済ませておく必要があります。そのような手続きがなされていなければ、入札参加条件を満たしていないと判断されても仕方ないと言わざるを得ません。

直接雇用という条件と専門資格の条件を満たした技術者だけが技術者名簿に登載されていることは入札参加資格審査によって経験されたことですし、入札説明書に記載されていないから、配置予定技術者が直接雇用という条件を満たさなければならないことを認識できなかったという申立人の主張には無理があると言わざるを得ません。

(2) 直接雇用という条件を入札説明書に記載する必要があるのかどうか

2年ごとに入札参加資格審査を受けることによって直接雇用と専門資格の確認を受け

た技術者名簿が備わっていますし、技術者の変更届を出せば、それが技術者名簿に反映されることは知っているはずです。したがって、業者は技術者調書(技術者名簿)に登載されていない技術者を配置予定技術者にすれば、その技術者は直接雇用という入札参加資格の条件を満たしていないと判断されることは予想できたものと思います。

競争入札参加資格審査手続きが入札公告後の入札参加資格の確認手続きに先立って実施されていることは、入札説明書においても当然に前提になっています。それでも、配置予定技術者の雇用条件にまで思いが至らないことは考えられないわけではありません。ただ、申立人が、一部の会社だけがこの直接雇用という条件を知っていると主張しておられるのは疑問です。熊本市の入札参加業者は、あらかじめ入札参加資格審査申請書および技術者調書を提出して資格審査を受けていますので、申立人も、配置予定技術者が直接雇用されていなければならないという条件を認識できたはずだからです。

それにもかかわらず、技術者の雇用条件について意識しておられなかったとすれば、 入札参加資格審査や技術者調書を軽視しておられたか、少なくとも現場技術員の直接雇用という入札参加資格条件を軽視しておられたと言わざるを得ません。入札説明書に記載されていなかったから、その条件がわからなかったという申立人の主張には無理があるように思います。

それでも、今後も同じような行き違いが生じないとも限りませんので、配置予定技術者は、入札参加業者に直接雇用されているという条件を再確認する意味で、例えば、入札説明書のなかに、または「競争参加資格審査調書(配置予定技術者(現場技術員)の資格・経験等)」の注記のなかに、この条件について説明しておくことが望ましいのではないかと思います。

#### 4 市は申立人に対して説明責任を果したと言えるのかどうか

申立人は市に説明責任を果してほしいと述べておられますので、最後にこの点について触れることにします。

申立人の「質問書」に対する市の回答書にも納得されなかった申立人は、さらに反論 され、市はそれに対しても回答書を出しています。

質問書の内容は、①開札日当日に配置予定技術者の直接雇用が確認できないから、競争入札参加資格がないと判断された根拠、②都市建設局とちがい、上下水道局の発注案件は配置予定技術者(現場技術員)の資格等まで求めている理由、③都市建設局とちがい、開札日当日に配置予定技術者(現場技術員)の直接雇用についても確認を求めた理由、の各説明を求めたものでした。

①に対する回答は、入札参加条件において確認された配置予定技術者は、2年ごとに行う入札参加資格審査において各業者が提出した技術者名簿に登載されている者のことであって、技術者名簿に登載されている技術者は業者に直接雇用されている者であると確認されている、ということです。②に対しては、下水道法第22条の規定により下水

道法施行令第 15 条に定めた資格を有することが必須であるから、入札参加条件を厳しく したという回答です。③に対しては、この上下水道局発注案件については、現場技術員 に関する条件を入札参加資格条件としているために開札日に確認した、また、入札参加 条件を満たすためには、配置予定技術者が入札参加者に直接雇用されていることが必要 であるというのが市の回答です。

申立人は、①②③の質問に加えて、疑義事項を4点ほど提起しておられます。

疑義事項1 に対しては、「配置予定技術者が入札参加者に直接雇用されていること」という記述が入札公告にないのは、配置予定技術者が「技術者名簿に登載されている者であるとの前提があるため」というのが市の回答です。

競争入札参加資格確認申請書の提出期限は4月30日なのに、なぜ開札日に入札参加資格の確認を行うのかという疑義事項2に対しては、入札後審査方式を採用しているから、というのが市の回答です。疑義事項3に対する回答は、当初「入札説明書」の様式第2-3号は不足していたが、質問を受けてその後追加添付したというものであり、都市建設局と上下水道局の違いについての疑義事項4に対しては、発注課の意見を聞いて入札参加条件は設定される、というのが市の回答です。

これらの回答に対する申立人の反論1は、入札参加者が入札参加条件を確認できるのは入札説明書等の公表された書類によるので、上下水道局の内規等は事前に確認できないというものです。しかし、現場技術員の直接雇用という条件は2年ごとの入札参加資格審査申請時に作成される技術者名簿によって確認されるのであって内規の問題などではありません。

反論2は、一部理解できます。現場技術員に関する要件を入札参加資格条件としていることから当該要件を開札日に確認するという市の回答はわかりにくいと言わざるを得ません。また、配置予定技術者(現場技術員)の直接雇用が当然の前提となるとしても、申立人から質問がなされた以上、配置予定技術者(現場技術員)の直接雇用の確認について、もう少し丁寧な説明が求められたものと思います。

反論3の一部にも理由があると言えます。「落札候補者についてのみ入札参加資格の確認を行っているのは、地元発注原則を維持するため事務の合理化を図っている」という市の説明はわかりにくいと言わざるを得ません。これは入札後審査方式を採用している理由の的確な回答になっているとは思えません。申立人はこの方式の運用方法を再考するよう求めておられますが、入札政策論にはここでは触れることはできません。

反論4は、疑義事項3に対する市の回答への反論です。今回の入札公告と入札説明書には現場技術員についての様式が添付されていなかったことに、市が気づいたのが入札参加者の質問書によってだったとすれば、市の回答が反省を含むものになっていないのには疑問が残ります。

以上のようにみてくると、市の回答はやや一般的であるという感想をもたざるを得ないのは確かですが、市の説明に対する申立人の疑義と反論の基礎にあるのは、入札公告

にも入札説明書にも、直接雇用という条件が配置予定の現場技術員の資格条件として記載されていないという事実をめぐる考え方の違いです。

申立人も、2年ごとに提出される入札参加資格審査申請書と技術者調書を提出されて、 入札参加資格を得ておられますので、入札参加資格確認という手続きの前に入札参加資 格審査という手続きがあることはよくご存知のはずです。市は、このことを前提にして 配置予定技術者の資格要件を説明しているのに対して、申立人は入札公告と入札説明書 から配置予定技術者の資格要件を考えておられます。

申立人は、入札参加資格の確認申請書に、入札参加資格審査の時点では技術者名簿に 記載されていなかった技術者を、配置予定技術者として記載されたのでした。しかも、 事前に変更届を出しておられなかったことから、市は、その技術者が直接雇用という入 札参加資格条件を満たさないという理由で入札無効と判断したのでした。

おそらく申立人は、入札説明書を見たうえで、専門資格条件を満たしさえすれば、配置予定技術者の変更はできると考えられたのではないかと推測されます。入札参加資格の確認手続きに先立ってあらかじめ技術者名簿が作成されていること、技術者名簿の変更には変更届が必要であること、そして配置予定技術者の変更にも変更届が必要であることを看過しておられます。配置予定の技術者の変更については、入札公告にも入札説明書にも説明されていますので、何か疑義があれば、担当課に問い合わせることができたのに、問い合わせをされなかったのが惜しまれます。申立人が担当課に問い合わせて、変更届が必要であること、技術者名簿に記載のある技術者に変更することが可能であることを確認されたうえで、配置予定の技術者を変更されていたのであれば、今回のような事態は避けられたものと推測されます。

入札に参加する業者にとっては、入札公告と入札説明書の記載内容がきわめて重要であることは明らかです。熊本市の場合には、入札参加資格審査に基づく登録制度が設けられていることは規則等をみれば明らかですし、市内の業者にも周知のことだと思いますが、配置予定技術者の条件をめぐって今回のような行き違いが生じたことを考えれば、入札参加の仕組みとその流れについては、はじめて参加する業者にはわかりにくいところがあるのは確かだと思います。今回の事例について言えば、入札説明書ないしその様式のどこかに、直接雇用されていること(技術者名簿に登載されていること)も配置予定技術者(現場技術員)の参加資格条件であることを説明しておくことが望ましいと思います。入札の仕組みをもっとわかりやすく説明する工夫ができないかどうかご検討をお願いしたいと思います。

#### (2) インターネットによる法人代表者名の検索

# 【苦情申立ての趣旨】

平成27年4月〇日、私が代表を務めているA法人の法人市民税の件で税制課に問合せの電話をかけ、B氏、C氏、D氏の順に話をした。電話でのやり取りの中では、職員を厳しく

叱責する場面もあったが、ひとまず話を収めることにして電話を切った。

ところが、その後A法人のホームページを確認していたところ、熊本市のパソコンから A法人のホームページにアクセスした履歴が残っており、それが私の個人名を検索エンジンで検索してA法人のホームページに行き当たったものであること、アクセスされた時間帯は税制課との電話の最中であったことが分かった。

そのため、私に厳しく叱責された職員が、私がどんな人物か調べるために私の個人名を検索したのではないかと思い、公聴課に電話をして調査を依頼したところ、「税制課にその旨を伝え、税制課から連絡させる」とのことで、ほどなく税制課から電話があり、職員のC氏が、私の個人名を検索したことを認めた。

法人の件で話をしていたのに、法人とは別の私個人の名前を検索されたことに納得がいかない。

#### 【市からの回答】

熊本市においては、熊本市個人情報保護条例(以下「条例」という。)を制定するととも に、各職員が利用する端末には必要最小限の権限のみを持たせることとし、各部署の所管 する事項に関する個人情報以外の、業務に不要な個人情報に関してはアクセスできないシ ステムを構築する等して、個人情報の保護を図っているところです。

本件においては、申立人が主張されているとおり、申立人が代表を勤めるNPO法人の 法人市民税の件で苦情のお電話があり、申立人とお話をする中で、申立人個人の氏名をイ ンターネット上で検索したものです。しかし、職員のこのような行為は、以下に述べると おり、個人情報保護の観点から問題のあるものではありません。

まず、申立人は、「法人とは別の、私個人の名前」を検索されたと主張しておられますが、 法人の代表者に関する情報については、この情報が法人の保有する文書に記載されている 場合には、代表者個人の情報であると同時に、法人の情報にあたると考えております。本 件では、申立人が代表を勤めておられるA法人の法人市民税に関して苦情を受けたため、 当該法人について正確に把握して対応する必要があったところ、「熊本市〇〇ホームペー ジ」内の「A法人」のページにおいて代表者名が記載されていたことから、法人の情報の 一部として申立人の個人名を検索したものです。

また、上述のとおり、熊本市においては、条例を制定し、市による個人情報の収集、保有、利用等について定めているところですが、本件のように、法人市民税について、当該法人の代表者から問合せを受けている場合に、当該法人の代表者名をインターネット上で検索することは、条例上禁止されているものではありません。すなわち、条例第 2 条第 1 号は、「個人情報」について「個人に関する情報で、特定の個人が識別され、又は他の情報と照合することにより識別され得るものをいう。ただし、法人その他の団体に関して記録された情報に含まれる当該法人の役員に関する情報を除く。」と定義しており、本件のように法人の情報として記載されている代表者名などの個人名は、個人情報保護条例上の「個

人情報」に含まれません。

さらに、仮に本件において申立人の個人名が「個人情報」にあたるとしても、以下の通り、その情報をインターネット上で取得することは適法に認められます。すなわち、条例第7条第2項は、「個人情報を収集するときは、本人から収集しなければならない。」とし、市が個人情報を収集する方法を原則として制限する一方、「ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りではない。」とし、一定の場合にはこの制限を適用しないこととしています。そして、同項第3号は、「出版、報道等により公にされているとき。」と定め、公にされている個人情報については収集の方法を制限しないこととしています。ここにいう「公にされているとき」とは、収集しようとする個人情報が、出版、報道等により不特定多数の者の知り得る状態になったときをいい、「出版、報道等」には、公開の講演会や演説会における発表、不動産登記簿の閲覧のように何人も知ることができる制度を含むもので、インターネット上に公開されている情報も、ここに含まれます。したがって、本件のように、インターネット上で公開されている情報を取得する行為は、それ自体が禁止されているものではありません。

以上の通り、法人市民税について、当該法人の代表者から問合せを受けている場合に、 当該代表者名をインターネットで検索することは、個人情報保護という観点からは何ら問 題のない行為であり、本件における職員の行為には問題がなかったものと認識しておりま す。

もっとも、本件の発端となった、法人市民税の申告の必要性については、今後、誤解を 生じないように丁寧かつ的確な説明を心がけるよう職員への指導を徹底してまいります。

## 【オンブズマンの判断】

申立ての趣旨と市の回答に照らすと、本件で検討すべき論点は、市が、A法人の代表者と、A法人の市民税について話をするにあたり、インターネット上でA法人の代表者名を検索することが適切かどうか、です。

この点について、申立人は、「法人の件で話をしていたのに、法人とは別の私個人の名前を検索されたことに納得がいかない」と主張しておられます。

これに対して、市は、「法人の情報の一部として申立人の個人名を検索した」と主張しています。申立人はA法人の代表者を務めておられるとのことですが、法人の代表者に関する情報が法人の情報の一部をなすことは明らかですから、申立人の氏名を、法人の情報の一部として検索したという市の説明を疑う理由はないように思います。

なお、熊本市では、熊本市個人情報保護条例(以下「条例」という。)を定め、個人情報の収集、管理、利用について制限を設けて個人情報の保護を図っていますが、本件における申立人個人の氏名は、A法人と関連して問題とされている限り、条例に言う「個人情報」にあたらないことは市が主張するとおりです。また、インターネット上で申立人の個人名を検索した場合、市が意図した「A法人代表者としての情報」以外の、「申立人のプライベ

ートな情報」が表示される可能性もありますが、すでにインターネット上で公開されている以上、その情報は条例による保護の対象ではないということも、市が主張するとおりです。

以上のとおり、市が申立人の氏名をインターネットで検索した行為は、市として業務遂行のために必要な行為を行ったに過ぎないと言わざるを得ませんし、先に見たとおり、その内容も条例に反して個人情報を不当に収集するものとは言えません。したがって、本件では市の業務に何らかの不備があったと言うことはできませんので、申立人にもご理解を頂きたいと思います。

# (3) 虐待児童の一時保護

#### 【苦情申立ての趣旨】

現在、私は二児(中学生の娘、小学生の息子)を養育している。

平成27年5月〇日、午後6時頃、児童相談所(以下「児相」という。)の職員から「娘を一時保護している。状況を確認したいので、児相か中学校に来てもらいたい。」との電話があった。突然の連絡に驚きを隠せなかったが、娘のほかに小学生の息子も養育していることもあって、その日に児相や学校に行くことはできないことを伝えた。また、「なぜ娘が一時保護されているのか理解できない。子どもが事故にでもあった場合はどうするのか。」と職員に話すと、「何かあったときには補償します。」と返答された。

後日、児相から、再度、「児相に来てほしい。」との電話があった。その際には、「緊急性がないにもかかわらず、なぜ娘を連れて行ったのか。娘を連れて行くのであれば、事前に連絡をするのが筋ではないか。事前の連絡なしに娘を連れ去る児相の行為には納得できない。」と私が話すと、児相の職員は、「すみません。」と謝った。

同年6月〇日午前、児相の職員から「自宅に伺いたい。」との電話があった。これに対して「会う必要はない。児相の行為には納得していない。」と話した。ところが、同日夕方、私の意向に反して、児相の職員2人が自宅を訪ねてきた。そこで、改めて、事前に何の連絡もなく娘を連れ去ったことに納得できない、会う必要がないと伝えていたにもかかわらず、私の意に反して、自宅を訪ねてきたことにも納得できないと児相の職員に伝えた。また、児相の職員が「一時保護決定通知書」を持参したが、そこには、決定の理由として「援助方針検討のため」と記載されていた。

児相の職員の話では、娘にあざがあったため、娘の通う学校から通報があり、それを受けて、娘を一時保護したとのことである。確かに、私は娘の頭にゲンコツをし、頬を叩いたことがあるが、これは躾の一環である。その経緯は以下のとおりである。すなわち、同年5月〇日に娘の通う学校では体育祭があり、その際に使用した〇〇を娘が持ち帰ってきたが、その〇〇を私が誤って紛失してしまった。そのため、その弁償費用として〇円を娘に持たせ、学校の担任に渡すように話した。ところが、後日、担任から〇〇代をもらっていないとの連絡があった。このことを娘に確認すると、以前の担任に渡したという話だった。

そこで、担任にその旨伝えたところ、後日、担任から、以前の担任も娘からは〇〇代を受け取っていないとのことであった。それを聞いて、私は娘に対して「なぜ嘘をついたのか。」と問い質すとともに、反省の情を促すため、娘の頭にゲンコツをし、頬を叩いたというものである。

親である私に対して児相が事前の連絡もなしに娘を連れて行ったことには納得がいかない。学校や西区保健子ども課からも事前に連絡がなかった。娘が帰宅しているはずの時間帯に帰宅していなければ、心配するのは親として当然である。緊急性があれば、事前の連絡なしに娘を連れて行くこともわかるが、今回の場合、上記のとおり、緊急性があるようなケースではないはずである。娘を連れて行くのであれば、事前に連絡すべきである。

また、5月〇日のやり取りの際に、「何かあったときには補償します。」との発言があったが、事故などがあってからでは手遅れである。そのような無責任な発言はしないでほしい。 さらに、「援助方針検討のため」という今回の一時保護決定の理由にも納得できない。

## 【市からの回答】

#### 1 一時保護について

児童福祉法(以下「法」という。)第33条の規定に基づき児童相談所長又は都道府県知事等が必要と認める場合には、子どもを一時保護所に一時保護し、又は警察署、福祉事務所、児童福祉施設、里親その他児童福祉に深い理解と経験を有する適当な者(機関、法人、私人)に一時保護を委託する(以下「委託一時保護」という。)ことができます。

子ども虐待事案における一時保護の第一の目的は、子どもの生命の安全を確保することにあります。単に生命の危険にとどまらず、現在の環境におくことが子どもの安全な家庭生活を確保する上で明らかに問題があると判断されるときは、まず一時保護を行うべきとされています。一時保護を行い、子どもの安全を確保した方が、子どもへの危険を心配することなく虐待を行っている保護者への調査や指導を進めることができ、また、一時的に子どもから離れることで、保護者も落ち着くことができたり、援助を開始する動機付けにつながる場合もあります。子どもの観察や意見聴取においても、一時保護による安全な生活環境下におくことで、より的確な情報収集を行うことが期待できます。

以上の目的から必要とされる場合は、一時保護を行い、その上で虐待の事実等を調査するということが子どもの最善の利益にかなうといえます。

一時保護を行う必要がある場合はおおむね次のとおりです。

まず、「緊急保護」を行う場合です。すなわち、①棄児、迷子、家出した子ども等現に適当な保護者又は宿所がないために緊急にその子どもを保護する必要がある場合、②虐待、放任等の理由によりその子どもを家庭から一時引き離す必要がある場合(虐待を受けた子どもについて法第27条第1項第3号の措置(法第28条の規定によるものを除く)が採られた場合において、当該虐待を行った保護者が子どもの引渡し又は子どもとの面会若しくは通信を求め、かつこれを認めた場合には再び虐待が行われ、又は虐待を受けた子ども

の保護に支障をきたすと認める場合を含む。)、③子どもの行動が自己又は他人の生命、身体、財産に危害を及ぼし若しくはそのおそれがある場合、④一定の重大事件に係る触法少年と思料すること等のため警察から法第25条に基づき通告のあった子ども又は少年法第6条の6第1項に基づき送致のあった子どもを保護する場合です。

つぎに、「行動観察」を行う場合です。すなわち、適切かつ具体的な援助指針を定めるために、一時保護による十分な行動観察、生活指導等を行う必要がある場合です。

つぎに、「短期入所指導」を行う場合です。すなわち、短期間の心理療法、カウンセリング、生活指導等が有効であると判断される場合であって、地理的に遠隔又は子どもの性格、環境等の条件により、他の方法による援助が困難又は不適当であると判断される場合です。

2 一時保護を行う場合における保護者への事前・事後の告知について

一時保護は子どもの安全を確保することを第一義として対応していくことが必要であり、子どもの安全確保のための一時保護の判断に子ども本人・保護者の同意は要件とはなりません。ただし、子ども本人・保護者の同意を得られずに一時保護を行った場合には、子ども本人・保護者に対して十分な説明を行い、子どもの安全性や保護者が有する子どもの安全への責任について、理解と協力を得る努力を続けることが重要です。子どもが保護者と離れている時に保護することもできますが、その場合には子どもを一時保護したことについて保護者への告知を速やかに行う必要があります。

関係機関からの通告で、調査の結果により一時保護が必要と判断した場合、児童相談所 (以下「児相」という。)としては、保護者の意図がどうであれ、保護者の元に子どもを置 くことが子どもの安全にとって好ましくない、あるいは安全を確保した上での慎重な調査 を要するとみられるときには、必要に応じて保護することがあることを毅然とした態度で 保護者に伝え、一定の期間は保護が必要であることを理解してもらうよう説明することが 基本となります。

#### 3 今回の対応について

申立人の子ども(以下「本児」という。)の安心安全を最優先した養育のためには、今回の身体的虐待の背景及び要因等調査に基づき、再被害防止のための援助方針を検討するため、一時保護が必要であると認められました。一時保護に至った経緯及びその後の対応については、以下のとおりです。

平成27年5月〇日、本児が学校に登校した際に、口元が切れており、顔面が赤く腫れ、太股に発赤が見られたことから、学校が本児に確認したところ、本児が実父から叩かれたということを説明しました。そこで、同日、学校から区役所に対して連絡がなされました。

同月〇日、窓口である区役所保健子ども課が対応することとなりました。

区役所では、学校に対し実父への虐待事実確認について助言し、学校での対応を待つことにしました。

その後も区役所は、学校と情報を共有し、今後の対応について検討していたところ、同 月〇日、学校から、「本児は、日常的に暴力によるしつけを受けていることが窺える」旨の 情報を得ました。

同日、区役所保健子ども課の職員が学校に赴き、本児との面接を実施し、一時保護が必要であると判断し、区役所から児相に送致されました。本児に対して日常的にしつけと称した暴力がなされている様子が窺え、また、本児が実父を恐れている状況から、本児にとって安全が確保される児相での事情聴取が望ましいと判断し、本児を児相に移送した上で事情聴取を行いました。また、実父である申立人に対し虐待事実等の事実確認をするため、申立人に架電したところ、申立人は、本児に対する虐待行為を認めたものの、反省の弁等はなく、本児が児相で事情聴取されていることに不満を述べられました。申立人に対して、来所してほしい旨伝えましたが、来所にも応じられないとのことでした。

そこで、①実父である申立人からの暴力により複数の傷があったことが明らかであること、②本児が実父である申立人を怖がるうえ、申立人に本件(申立人からの身体的虐待事実)が明らかになったことを知られることを極端に恐れていること、③これまで日常的にしつけと称した暴力が行われてきたことが窺えることから、本児を、虐待被害児童と認めました。また、被害児童と認めた理由に加えて、このまま本児を帰した場合の安全性が危ぶまれたこととから一時保護することとしました。

6月○日、申立人に電話連絡をして、一時保護決定通知書を手渡した上で、その内容を説明するために、面会の機会を設けてほしいと伝えたところ、「電話ではいけないのか。」「郵送ではいけないのか。」と話されました。しかし、最終的には、17時以降であれば、玄関先にて対応できると話されました。そこで、同日17時頃、申立人宅を訪問しましたが、不在であったため、申立人に電話し、一時保護決定通知書を持参していることを伝えたところ、郵便受けに投函しておくよう話されましたので、一時保護決定通知書を郵便受けに投函しました。

その後は、本児の心理検査や行動観察、申立人と面談や電話でのやり取りを行うなどして、援助方針の検討を続けてきましたが、援助方針会議の結果、本児の家庭復帰が決まりました。そこで、同月〇日、申立人に対して、その旨伝え、児相に来所してもらいました。申立人には、今後の方針を説明し、本児同席のもと、暴力によるしつけはしないことを書面にて確認しました。申立人はこれに同意し、口頭で誓約されましたので、一時保護解除決定通知書を交付するとともに、一時保護時に預かっていた品を返却し、申立人は、本児とともに退所されました。

## 4 申立てに対する市の見解について

虐待対応については、子ども安全の確保を最優先する必要があるため、保護者に同意を 得ないまま児相にて事情聴取する場合があります。

今回の場合、①実父である申立人からの暴力により複数の傷があったことが明らかであること、②本児が実父である申立人を怖がるうえ、申立人に本件(申立人からの身体的虐待事実)が明らかになったことを知られることを極端に恐れていること、③これまで日常的にしつけと称した暴力が行われてきたことが窺えることから、本児を児相に移送し、事

#### 情聴取しました。

本児が当所に到着後速やかに、実父である申立人に事実確認をするために架電し来所を促したものの、申立人は虐待行為を認めつつ、反省の弁等はなく、また、本児が虐待を受けていることが明白であり、かつ、申立人の電話での通話の状況から、このまま本児を帰した場合の安全性が危ぶまれたことから所内で検討し一時保護したものです。

上記のとおり、本児を虐待被害児童と認め、本児の身体の安全を最優先し一時保護に至った経緯については、諸規定に則した対応であり、適正であると判断します。

なお、申立てにある「何かあったときには補償します。」との発言は、5月〇日の電話で、移送中の事故の責任について話が及んだ際に、今回の移送にあたっては、事故が起きないように注意したことを説明しましたが、「もしも事故に遭っていたなら…」と仮定の話をされましたので、「搬送中に事故にあった場合には損害賠償請求により応じることとなる」旨の一般的な対応の説明をしたものです。

また、申立てにある「すみません。」との発言は、夕刻になっても帰宅しない本児を心配 していた申立人に対して、「ご心配をかけてすみません。」と発言したものであり、当初の 対応を謝罪する意図ではありません。

## 【オンブズマンの判断】

苦情申立ての趣旨とそれに対する市の回答を踏まえると、本件を検討するための前提作業としての社会的問題状況とそれに対する法的対応の分析を含めると、論点は四つあります。第一は、児童虐待をめぐる社会的な問題状況と法的整備状況、第二は、申立人の娘さんが「虐待」されているという事実はどのように確認されたのか、第三は、娘さんを一時保護する必要性=緊急性があったのかどうか、第四は、児童相談所(以下「児相」という。)の担当者の発言は配慮に欠けていたのかどうか、です。最後に若干のコメントを付したいと思います。

# 1 児童虐待をめぐる社会的な問題状況と法的整備状況

今回の申立てをめぐる申立人と市との対立を検討するために、申立て事案の背景事情と も言うべき社会的な問題状況とそれに対する法的対応のあり方を見ておくことにします。

#### (1)児童虐待の社会問題化―家庭内のしつけ(体罰)問題から社会問題へ

子どもは、自分で生活できるようになるまでは、親の保護のもとに生活しています。子どもが小さければ小さいほど、子どものしつけは親の責任であると言われます。子どものしつけが親の役割であることを否定する人はいないと思います。しかし、子どもが親のしつけに素直に従うとは限りません。親は誰でも、子どもの成長過程で子どもの反抗に直面します。子どもが自分の思い通りにならないことを経験するときに、親は、しつけのつもりで子どもに体罰を加えることがあります。その体罰という名の身体的暴力が、子どもの生命と安全を脅かすほどに激しくなることもあります。その最も痛ましい結果が、しばし

ば報道されている児童虐待死事件です。親が保護責任を果さずに、育児を放棄したり子どもを放置したりすることによって児童が死亡する事件も痛ましいことです。

子どもは、親とは異なる人格を持った存在であって、親の所有物ではないにもかかわらず、人格や存在そのものを否定するような親の言動に晒され続けることによって、心理的に深刻な傷を受けている子どももいます。

家庭が子どもにとって安心できる居場所であることが大切であるとすれば、子どもが親の身体的暴力におびえているという家庭内の現実も、子どもが保護されないで放置されているという家庭内の現実も、子どもの成長にとって良いはずはありません。家庭内で子どもが自己肯定感情も自尊感情も持てない心理状態に追い込まれている現実も、子どもの心の成長を著しく妨げていると言えます。

これらの現実は社会にとっても看過できません。子どもは成長すれば、親から自立して 社会の一員として生活するのですから、社会も子どもの健全な成長に強い関心を持たざる を得ません。こうして、親が子どもを虐待しているという問題も、もはや家庭内の問題で はなく、深刻な社会問題であると認識されるようになってきました。

しかしそうは言っても、家庭内の現実は、社会の第三者には見えにくいと言わざるを得ません。第三者が児童虐待を発見するのは難しいという状況の中で、しばしば、児童虐待は深刻化していきます。

# (2) 深刻化しやすい児童虐待への第三者の積極的な関与の必要性

児童虐待が深刻化しやすくなる要因には、親側の要因と子ども側の要因があります。親の視点からと子どもの視点からとでは、同じ「体罰」が違って意味づけられることに注意する必要があります。

# ① 児童虐待が深刻化しやすい親側の要因

親はしばしば子どもへのしつけと称して「体罰」を加えています。叩く、殴る、蹴るといった身体的暴行を子どもに加えているのは、子どもが悪いことをしたからである、子どものためを思って「体罰」を与えている、というのが親の主張です。そうなると、親が子どもに加えている「体罰」は、身体的暴力として意識されていないことも少なくないと思われます。

親が体罰をあくまで親の視点からしつけであると思っているときには、その体罰(身体的暴力)が子どもの心身の安全を脅かしていることも、それが子どもの心身に深い傷を与えていることも、見えなくなるというよりも、見ようとしなくなるのが普通です。

子どもの保護者だから子どもをしつけなければならないという親の意識が強ければ強いほど、親には自分が虐待者になっていることが見えなくなります。体罰を加えるのは、子どもが悪いからだと思っていると、親は子どもが悪いと思えば思うほど、自分の体罰を激化させることを正当化しがちになります。子どものことを思っているからこそ、厳しい体罰を加えていると自分にも納得させようとするようになります。

こうなると、親自身が子どもに加えている体罰という名の身体的暴力を自己抑制するこ

とが困難になります。しかも、親が子どもに体罰を加えるのは、子どもが親の思い通りにならないときや親に反抗するときが多いのですから、親は相当に激情的になっています。それだけ親は子どもに加える体罰(身体的暴力)を自己抑制することが難しくなります。そうなると、親には、子どもの反抗心は子どもの成長の証であると認める余裕も、体罰は親の権威や体面を保つためではないかと反省する余裕もなくなるのが普通です。親自身が、経済生活、仕事上の人間関係や子育て等について耐えがたいストレスを抱えている場合には、子どもに加える体罰(身体的暴力)の自己抑制はもっと難しくなります。

## ② 児童虐待が深刻化しやすい子ども側の要因

子どもは、親が加えている体罰(身体的暴力)に納得できていない場合には、体罰の程度にもよりますが、その体罰を恐ろしい身体的暴力として経験します。親のひどい体罰が日常化しても、子どもは親の保護なしには生活できませんから、親の虐待から逃げ出すことはできません。子ども自身も親の保護のもとでしか生活できないことを知っているからです。子どもがその体罰に逆らわないのは悪いことをしたと反省しているからというよりも、体罰をする親の激情が怖いからであるのが普通です。しばしば体罰を我慢しながら内心では親に対する反抗心を膨らませていますが、子どもが親に対して反抗心を示そうものならば、親は、それをさらに強く押さえ込むために体罰を激化させることになりがちです。

それでも、子どもは、親からひどい体罰を受けていることを第三者には知られまいとしています。ひとつは、第三者から親をかばうためです。子どもの身体的外傷が第三者に知られても、親から受けた身体的暴力による外傷ではないと言い張ります。子どものほうから、親の暴力について第三者に相談することはほとんどありません。もうひとつは、自分の惨めな境遇を第三者に知られたくないというためでもあれば、親から身体的暴力を受けていることを第三者に知られたら、そのことによって親からさらに激しい身体的暴力を受けることを恐れているためでもあります。子どもは、親から見捨てられることを恐れていますので、親の身体的暴力によって自分の生命と安全が脅かされても、そのような境遇から逃げ出すことも、第三者に助けを求めることもできない状態が続くことになります。

#### ③ 第三者の積極的な介入の必要性

以上のような親側の要因と子ども側の要因が重なりあうことから、親も子どもも家庭の外部に援助を求めようとしないので、子どもに対する親の身体的暴力は第三者から発見されないまま激化していくことになりがちです。

そして、激しい身体的暴力を受けた子どもが死亡したり重症化してはじめて、親は自分が取り返しのつかないことをしたことに気づくという痛ましい結果になります。このような事件が報道されるたびに、どうしてもっと早く第三者が子どもを助けることができなかったのか、という社会の声が挙げられてきました。そして、児童虐待が深刻化する前に、子どもの生命と安全を確保するために、第三者の側から積極的に関与する仕組みを作る必要があると認識されるようになってきたのでした。

このように社会的に話題になっても、児童虐待は親の子育ての過程で家庭の密室の中で

発生するので、第三者がそれを発見するのは容易でないという事情には少しも変わりがありません。親の虐待から子どもを保護しようという第三者の立場は、家庭内のしつけ(体罰)の問題であるという親の立場と、鋭い緊張関係に立たざるを得ません。

親が虐待などしていないと主張しても、その親の身体的暴力は虐待にあたると第三者が判断することができなければ、第三者が親の虐待から子どもの安全を確保することはできません。しかし、このような第三者の判断も容易ではありません。それでも、子どもの虐待死という痛ましい事件を防ぐためにも、子どもの健全な成長を促すためにも、第三者が児童虐待問題に積極的に介入する制度的仕組みを作る必要があります。

子どもの保護者としての親の責任と権限を法的に制限することがなければ、第三者が子どもを親から一時的に引き離すことは困難です。親の虐待から子どもを保護するためにはどうしても法的整備が不可欠です。平成12年に児童虐待の防止等に関する法律(以下「児童虐待防止法」という。)が成立したのも、さらに平成16年にそれが改正されたのも、虐待から児童を保護しようとする第三者と児童を保護している親との関係調整のためにほかなりません。児童虐待問題に対する第三者の関与の仕方が法的にどのように整備されたのかを、つぎに見ることにします。

## (3) 児童虐待に対する法的整備状況がどのようなものか

「児童虐待防止法」の平成12年の制定および平成16年の改正により、「児童虐待」の 定義と、「児童虐待」の通告義務、および「児童虐待」に対する一時保護が法的に整備され ました。

#### 「虐待」の定義について

平成16年に改正された「児童虐待防止法」の第2条によれば、「児童虐待」とは保護者がその監護する児童に対し、つぎのような行為をすることと定義されています。

- (a) 児童の身体に外傷が生じ、又は生じるおそれのある暴行を加えること
- (b) 児童にわいせつな行為をすること又は児童をしてわいせつな行為をさせること
- (c) 児童の心身の正常な発達を妨げるような著しい減食又は長時間の放置…その他の保護者としての監護を著しく怠ること
- (d) 児童に対する著しい暴言又は著しく拒絶的な対応、児童が同居する家庭における配偶者に対する暴力…その他の児童に著しい心理的外傷を与える言動を行うこと、です。
- (a) は身体的虐待、(b) は性的虐待、(c) はネグレクト、(d) は心理的虐待、と名づけられています。虐待に当たる行為は、保護者の意図や動機がどうであろうと、行為の外形から評価されることになります。保護者が自分の監護する子どもに対して家庭内で行った行為が、外部の第三者から見ても観察可能でなければ、虐待に当たる行為の発見は困難です。通常は、(a) の類型の場合には、身体的外傷の観察から、その外傷を生じさせた身体的暴行が行われたことが推測されます。保護者からの虐待を受けた疑いのある児童からの聞き取りまたは児童への保護者の虐待を目撃した第三者の証言によって、その身体的外傷が保護者の身体的暴力の行使によることが確認されることになります。保護者からも、ど

のような意図で子どもに身体的暴力を加えたのか、その暴力について反省しているかどう か等を聞き取ることによって、その身体的暴力がどの程度の「虐待」であるか、さらには 子どもを親から一時保護する必要があるかどうかが判断されることになります。

(a) が最も一般的な虐待ですが、(c) もしばしば育児放棄による死亡事件として報道されています。一番発見が難しいとされているのが(b) の性的虐待です。最近では(d) の「心理的虐待」にあたる言動も拡大されてきました。例えば、子どもの面前での夫婦間暴力(DV)も、子どもにとって「心理的虐待」であると認識されるようになりました。

今回の申立てに関わるのは、おもに(a)の身体的虐待であると思われますので、以下ではおもに(a)の身体的虐待を念頭におきますが、(a)は(d)も伴っていることが多いので、必要な場合には(d)も含めて考えることにします。

それでは、つぎに、このような意味における「虐待」の発見と通告についてどのように 法的に整備されているのかを見ることにします。

# ② 児童虐待の早期発見の努力義務とその発見者の通告義務について

児童虐待防止法が成立する以前から、児童福祉法第25条によって、国民一般に対して要保護児童発見者の通告義務が課されていましたが、この事実はあまり知られていなかったかもしれません。児童虐待の深刻な頻発に触発されて、平成12年には児童虐待防止法が成立しましたが、その中で、児童福祉の関係団体・関係個人には、児童虐待を早期発見する努力義務が課されました。すなわち、児童福祉に業務上関係ある団体(学校、児童福祉施設、病院など)および児童福祉に職務上関係ある者(学校の教職員、児童福祉施設の職員、医師、保健師、弁護士など)は、「児童虐待を発見しやすい立場にあることを自覚し、児童虐待の早期発見に努めなければならない。」と定められました(第5条第1項)。しかも、児童虐待を受けたと思われる児童を発見した者は、速やかに、そのような児童を発見したことを、直接または児童委員を介して、福祉事務所・児童相談所に通告しなければならない、とされました。(第6条第1項)。しかも、児童虐待を発見し得た専門職員がこのような通告をためらうことがないように、通告しても守秘義務違反にはならないとあえて定められたのでした。

このように法的に整備されても、ほとんど家庭内という密室空間で起きる虐待を、家庭の外から発見することは依然として難しいことです。児童福祉の関係団体も専門職員も、児童の外部観察によって「児童虐待」を発見しなければなりませんが、被害を受けた児童自身が虐待されたと打ち明けるどころか、親からの虐待を知られまいとすることが少なくないのですから、児童虐待の発見が容易ではないことがわかります。

より正確には、児童虐待の発見が難しいというよりも、児童が虐待を受けているという 判断が難しいというべきだろうと思います。その難しさが児童虐待の通告をためらわせる ことがないように、平成16年の児童虐待防止法の改正の際に、「児童虐待を受けた児童」 という文言が「児童虐待を受けたと思われる児童」という文言へと変更されました。確か にこれによって通告は容易になりましたが、虐待通告件数が増加するにつれて誤報や誤認 が増えていくのは容易に想像できます。たとえそうなったとしても、通告を容易にすることによって、できるだけ親の虐待から児童の安全を守ろうというのが改正の趣旨だと言うことができます。その背景には、親から身体的暴力を受けたり保護されずに放置されて児童が死に至っているという痛ましい事件がしばしば起きているという社会状況があることは言うまでもありません。

## ③ 虐待児童の送致と児相による一時保護について

「児童虐待を受けたと思われる児童」を発見したとの通告があった場合に、どのように 対応するのかがつぎの問題になります。本件との関係では、「児童虐待を受けたと思われる 児童」を児相に送致して一時保護するのはどのような場合かが問われます。

「送致」とは、児童福祉法第25条の7に基づくものです。児童福祉法では、「市町村…は、要保護児童等に対する支援の実施状況を的確に把握するものとし、第二十五条の規定による通告を受けた児童及び相談に応じた児童又はその保護者…について、必要があると認めたときは、次の各号のいずれかの措置を採らなければならない。」「第二十七条の措置を要すると認める者並びに医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定を要すると認める者は、これを児童相談所に送致すること。」と定められています。

児童福祉法第33条の規定に基づき、児童相談所長又は都道府県知事が必要と認める場合には、児童を一時保護所に一時保護し、又は警察署、福祉事務所、児童福祉施設、里親その他児童福祉に深い理解と経験を有する適当な者(機関、法人、私人)に一時保護を委託することができます。

一時保護の期間は、児童福祉法第33条第3項により、2ヶ月を超えてはならないことになっていますが、児童相談所長または都道府県知事が必要があると認めるときは、引き続き一時保護を行うことができます。ただ、親の意に反して2ヶ月を超えて一時保護をする場合には、都道府県知事は都道府県児童福祉審議会の意見を聴かなければならないことになっています。したがって、児相は、原則的には2ヶ月を超えない期間に、児童への調査や児童との面談および親への面談等により、今後に向けた援助方針を決定しなければならなくなります。

このように、一時保護の法的根拠は与えられましたが、一時保護が必要であるかどうかの判断をめぐっては、児相と親の対立が避けられないのが通常だろうと思います。

#### ④ 送致と一時保護には親の同意が必要か

子どもの児相への送致と一時保護の決定に親への事前連絡と親の同意が必要なのかどうかが問われます。

虐待児童を一時保護するということは、親から子どもを引き離すことですから、一時保護は原則として子どもと親の同意を得て行う必要があります。いずれ子どもを家庭に復帰させることが予定されているのが普通ですから、親子の一時的な引き離しには親の同意があることが望ましいのは疑いありません。しかし、そうは言っても、親が子どもの一時保護につねに同意するとは限りません。そのような場合でも、児相は、子どもをそのまま放

置すれば子どもの福祉が害されると認められる場合には、親の同意がなくても、一時保護 することが認められています。身体的虐待によって子どもの命の安全が脅かされている場 合はその典型です。

もっとも、一時保護は、虐待する親から子どもの安全を守るという局面をもつ反面、子どもの行動を制限するという局面も併せ持つのですから、その期間は、一時保護の目的を達するために必要な最小限の期間でなければならないと考えられます。

このように、原則的には2ヶ月を超えない短期間に限って、児童相談所長または都道府県知事は、必要があると認めるときは、親の同意がなくても子どもを一時保護することが法的に認められています。原則的には2ヶ月を超えない期間内に、児相は、子どもの状況に応じた適切な援助をすることが求められます。児童が虐待から一時保護された場合には、その児童の家庭復帰に向けてどのように支援していくのか、虐待している親に対して親子関係の望ましい回復に向けてどのように支援していくのかを考える必要があります。そのためには、児相と親の協力が不可欠ですから、このような協力関係を構築するためには、一時保護に親の同意が得られていなかった場合にも、児相は事後的に速やかに一時保護について説明して、親の理解と同意と協力を得る必要があります。子どもの最善の利益の実現と親子関係の望ましい回復のためには、児相と親が協力する関係をできるだけ早く作ることが重要になります。

以上のような児童虐待をめぐる社会的・法的状況を踏まえて、今回のケースについての 検討に移ることにします。

## 2 娘さんが「虐待」されている事実はどのように確認されたのか

児相は、娘さん(以下、文脈によっては「本児」という。)が実父から虐待を受けている と判断していますが、申立人はそのこと自体に納得しておられません。したがって、申立 人(実父)の本児に対するどのような行為が「虐待」と判断されたのか、申立人はどのよ うな意味で納得しておられないのかを見ることにします。

# (1)「虐待」が確認されるまでの経過

最初に、本児が「虐待」されたことが確認されるまでの経過をたどってみることにします。平成27年5月○日に、学校は、本児が登校した時に、口元が切れ、顔面が赤くはれ、太股に発赤が見られたことから、本児に実父から叩かれたことを確認してから、同日、学校から区役所に連絡(通告)しています。○日に窓口である区役所保健子ども課が対応することになっています。区役所は学校に、実父への虐待事実確認について助言し、学校の対応を待つことにした、ということです。

○日に、学校から「本児は、日常的に暴力によるしつけを受けていることが窺える」旨の情報を得たので、区役所保健子ども課の職員が学校に赴き、本児と面接し、一時保護の必要があるとの判断に基づき、本児は区役所から児相に送致された、ということです。父親によって日常的にしつけと称した暴力がなされていることが窺えること、本児が実父を

恐れている状況から、児相に移送して事情聴取する必要があるという判断によるものです。 児相の職員は移送されてきた本児を受け容れた直後に、申立人に虐待事実の確認のために 電話して、児相に来てほしいと依頼していますが、申立人は、児相に行くことを拒んでお られます。虐待行為は認められたものの、反省の弁は述べられないまま、本児が児相で事 情聴取されていることに不満を述べられた、ということでした。

なぜ申立人は体罰(身体的暴力)をしたことを認めながら、反省の弁を述べられなかったのかがつぎに問われます。

# (2)「しつけ」の一環としての体罰であるという申立人の主張について

申立人は、娘の頭にゲンコツをし、頬を叩いたのは、嘘をついた娘の反省を促すための「しつけ」の一環だった、と主張しておられます。その「しつけ」のために娘さんに体罰を加えて反省を促した、というのが申立人の主張です。体罰とは、何らかの言動に対する罰として、身体に加えられる暴力的行為のことです。申立ての趣旨から推測されるのは、悪いのは嘘をついた娘であって、親がしつけの一環としてその娘に反省を促すために体罰を加えた、ということです。

娘さんが嘘をついたことを知ったときに、申立人は激怒されたように見えます。「なぜ嘘をついたのか」と問い詰めておられますが、その理由を問わずに、娘さんが自分に嘘をついたこと自体を理由として、娘さんに厳しい体罰(身体的暴力)を加えられたものと推測されます。申立人は、娘さんに体罰という身体的暴力を加えたと認めておられますが、ご自身が娘さんを「虐待」したという意識はなかったものと推測されます。

以上から推測されるように、申立人は、自分の娘さんに対して行ったのはしつけの一環の体罰であって、「虐待」ではないと確信しておられるがゆえに、児相の電話での聞き取りに対して、叩く、殴るという身体的暴力を認めておられながら、反省の言葉を述べられなかったものと推測されます。

#### (3) 児相による「虐待」事実の確認

市の回答によれば、本児が学校に登校したときに、学校は「口元が切れ、顔面がはれ、太股に発赤が見られた」ことを確認しています。本児が受けていた身体的外傷は外部から観察され得るものですから、たとえ本児がその身体的外傷を隠そうとしたとしても、隠しきれるものではありません。学校の先生が児童の身体的外傷に気づいたら、学校はその傷はどうしたのかと児童に聞いて確認する必要があります。身体的外傷を与えた体罰(身体的暴力)は、児童虐待防止法の定義によれば「児童虐待」に当たりますから、そのような「児童虐待」を受けていると思われる児童を発見する義務が学校の先生には課されているからです

学校が〇日に本児のこのような身体的外傷に気づいてから、区役所保健子ども課に連絡したものの、さらに学校が実父による「虐待」の事実を確認してから区役所保健子ども課に連絡することになっていたようです。そのために、保健子ども課の職員が本児に面接するまでに3日間が経過しています。

○日に学校からの連絡を受けた区役所保健子ども課の職員が本児と面接して虐待事実を確認してから本児を児相に移送し、その直後に児相の職員が申立人に連絡したことが確認できます。

○日になってもなお、○日に受けた本児の身体的外傷が、区役所保健子ども課の職員によっても、さらには児相の職員によっても、確認され得たことがわかります。

○日の時点で本児が児相に送致されたのは、○日の時点で本児にとって安全が確保される児相で事情聴取する必要があると判断されたからです。その理由は、市の回答によれば、本児に対して日常的にしつけと称した暴力がなされている様子が窺えることと、本児が実父を恐れている状況が窺えたことによります。そのような状況が、○日の時点でも観察されたのですから、保健子ども課の職員が、実父が同席した場所では本児の本心を聞き取ることができないと判断したのには十分な理由があると考えます。したがって、その職員が、児相による本児の事情聴取のために、本児を児相に移送すべきと判断したのも妥当であったと言わざるを得ません。

○日の夕方、本児が児相に移送されてから直ちに、児相が申立人からも事情聴取したい と考えて、申立人に来所を求めて電話連絡をしていますが、申立人はそれに応じられませ んでした。

そのときのやりとりから推測すれば、申立人はご都合がつかないという理由で児相に行くことを断っておられますが、その理由の中には、事前連絡もせず勝手に自分の娘を児相に連れて行ったことに対する抗議の意味も込められていることが推測されます。

申立人によって本児に与えられた身体的外傷を「虐待」と確定するまでに、〇日から〇日まで4日間もかかったことについては、もっと迅速に「虐待」の発見と確認ができなかったのかという思いが残るのは確かです。しかし、第三者が「虐待」を確定することの難しさを考えれば、本児の複数の身体的外傷が実父の身体的暴力によることを慎重に確定するために4日間を要したことはやむを得なかったと言わざるを得ません。

○日の夕方に、本児からの事情聴取の内容と申立人との電話でのやりとりの内容から、 児相が、「口元が切れ、顔面がはれ、太股に発赤が見られた」という本児の身体的外傷は、 申立人(実父)によって叩かれ、殴られ、蹴られたことによって、したがって申立人(実 父)の「虐待」によって生じたものと確認されたことは、妥当であったと言わざるを得ま せん。

#### 3 娘さんを一時保護する必要性=緊急性があったのかどうか

# (1) 児相への移送の必要性と移送後の速やかな連絡の必要性

申立ての趣旨によれば、5月〇日の午後6時ごろ児相の職員から本児を一時保護している という突然の電話があったということですが、この電話の時点では、事情聴取するために 本児が児相に移送されているだけで、本児の一時保護はまだ決定されていませんでした。

申立人の言われる「娘を連れて行った」とは、児相が娘さんを一時保護するかどうかを

決定する前に、事情聴取のために本児を児相に連れて行ったことを意味しています。申立 人からも事情を聞いてから一時保護を決定することになっていたものと推測されます。

市の回答によれば、①実父である申立人からの暴力により複数の傷があったことが明らかであること、②本児が実父である申立人を怖がるうえ、申立人に本件(申立人からの身体的虐待事実)が明らかになったことを知られることを極端に恐れていること、③これまで日常的にしつけと称した暴力が行われてきたことが窺えることから、本児を、虐待被害児童と認め、また、本児を帰した場合の安全性が危ぶまれたこととから一時保護することとした、ということです。

②と③がなくて、①が一過的なもので、しかも親の反省があれば、本児の一時保護の決定はなされなかったのではないかと推測されます。しかし、子どもの安全と福祉を守ることが児相の職務上の義務である以上、②と③は児相として看過できない重大な事態であると考えられたはずです。

子どもがいつもの時間に帰宅しなければ、親が心配するのも当然のことですから、事前に連絡もなく子どもを児相に連れて行ったことに納得できないという申立人の親としての思いは、十分理解することができます。したがって、事前連絡ができなくても、親が心配しないように、児相の職員は親に速やかに事後連絡する必要があるのは当然のことです。そうであれば、問題は、本児が児相に移送された後、児相の職員は、親に速やかに、この移送の事実を申立人に連絡したのかどうかです。

この点について見ると、児相の職員は、午後6時30分ごろ、娘さんを児相に連れてきていることを申立人に電話で連絡しています。午後6時30分頃といえば、学校の帰宅時間よりも遅い時間であるのは確かですが、児相の職員は、本児が児相に移送されてきて速やかに申立人に連絡したことが認められます。

問題があるとすれば、児相による連絡の前に、申立人に対して学校からの連絡があったかどうかです。学校が関係する理由によって児童の帰宅時間が遅くなるのであれば、学校が申立人に何らかの連絡をすることができなかったのかという問題は残ります。通常であれば、学校から親に何らかの連絡がなされるものと推測されますが、学校の問題にはここではこれ以上触れることはできません。

## (2) 一時保護の必要性=緊急性への申立人の疑問について

申立人は、親から娘さんを一時保護する必要性=緊急性はなかったにもかかわらず、一 時保護したことは納得できないと強く主張しておられます。

○日の夕方、児相は、娘さんを児相に移送していることを連絡すると同時に、申立人に 児相に来てほしいと依頼しています。親による虐待を確認し本児の一時保護の必要性を判 断するためには親からの事情聴取が必要だったことと、一時保護が決定される場合には親 の同意を求める予定だったものと推測されます。

このような〇日の夕方の児相からの連絡と依頼は、申立人には全く違ったように受けと められています。 申立人が娘さんに身体的外傷を与えたのは〇日のことで、申立人に児相から連絡があったのは〇日の夕方でした。〇日から〇日までの3日間は、本児は学校からいつもと同じように帰宅していたことが推測されます。その3日間に、娘さんは申立人から預かっていた〇〇代金を担任の先生に渡し、申立人も娘さんからその事実を確認しておられたのではないかと推測されます。

この推測が正しいとすれば、申立人が本児に激しい体罰を加えた〇日の出来事は、親子間では一応決着のついた問題である、というのが申立人の認識ではなかったかと思います。 少なくとも申立人にとっては、児相からの連絡は、すでに親子間では片の付いた問題を4日後に再び持ち出したものと受け止められたのではないかと推測されます。申立人には、今になって、親子を一時的に引き離さなければならない緊急性があるとは到底思えなかったに違いないと思います。

仮に体罰を加えた翌日(○日)に児相からの連絡があったのであれば、申立人の受けと め方はもう少し違っていたのではないかと思います。

○日から○日までの娘さんの心的状況は、父親のそれとは大きく違っていたはずです。娘さんは、○日に学校に行ったときには、父親から受けた身体的外傷を先生にも生徒にも知られまいとしたものと推測されます。それにもかかわらず、○日に、学校の先生が娘さんの身体的外傷に気づきましたので、その日以降はずっと、娘さんは学校から父親にその連絡がいくことを恐れていたものと思います。それでも、父親の前では、学校からの連絡がきたときの父親の反応におびえながらも、反省している様子を見せていたに違いありません。そうした中で○日になって、娘さんは恐れていた日を迎えたものと推測されます。

申立人は叩く、殴る、蹴るという身体的暴力もしつけの一環と思っておられることと、すでに親子の問題としては決着済みと考えておられた可能性があることを考えあわせると、〇日の時点で電話のやり取りで児相から虐待の事実について確認を求められても、自分の娘を勝手に児相に連れて行ったこと自体に納得しておられない以上、児相の職員に対して反省を示されるどころか抗議の意思を強く示されたのは理解できます。

このように、申立人による本児への虐待を疑っている児相の立場と児相からの電話を受けた申立人の立場の間には、相当の開きがあったのは確かだと思います。

第三者(学校、区役所保健子ども課および児相)の側からすれば、本児が虐待を受けて 4日目になっていたとしても、本児の身体的外傷が明白に観察できていますから、本児に 対する虐待は現在の問題であり続けています。本児も、父親から叩かれたこと等を学校の 先生に話したことが父親に知られることを恐れていたとすれば、まだこの問題は現在の問 題です。おそらく、区役所保健子ども課の職員も児相の職員も、実父による日常的な体罰 (身体的暴力)への本児の恐れだけでなく、本件が学校や児相に知られたことに対する実 父の反応への本児の恐れにも気づいていたものと推測されます。

本児の一時保護に緊急性があると判断されたのは、市の回答によれば、本児が実父から日常的に虐待を受け続けていること、本児が実父の体罰を恐れていること、本件の虐待事

実が明らかになったことを実父に知られることを極端に恐れていること、実父に反省の弁等がなかったことから、このまま本児を自宅に帰した場合には本児の安全が危ぶまれるという理由によるものであったことが確認されます。

児相は○日の時点でこれらの理由を確認したのですから、児相が○日の時点で本児を一時保護する必要性=緊急性があると判断したのは妥当であったと言わざるを得ません。

## (3)援助方針の検討のためという一時保護の決定理由は妥当か

市の回答によれば、本児の安心安全を最優先した養育のためには、今回の身体的虐待の背景および原因等の調査に基づき、再被害防止のための援助方針を検討するために一時保護が必要であると児相が判断したのに対して、援助方針の検討のためという一時保護の決定理由に納得がいかないというのが申立人の主張です。

再被害防止のための援助方針の検討と言われても、申立人は自分が被害を与えたという 判断に納得しておられませんし、申立人が「援助方針の検討のため」という公式的理由に 反発を示されている理由の中には、児相から援助などを受けようと思っていないという本 音も込められていると推測されます。

思うに、一時保護が必要とされた公式的な理由は、「緊急保護」と「行動観察」が必要だということだろうと思います。前者は「虐待、放任等の理由により子どもを家庭から一時的に引き離す必要がある場合」であり、後者は「適切かつ具体的な援助方針を定めるために、一時保護による十分な行動観察、生活指導等を行う必要がある場合」のことです。

今回の場合、本児は実父の虐待からの「緊急保護」が必要であると認められて家庭から一時保護されたのですが、再被害防止のためには、一時保護の間に、本児が親の虐待によって受けた心身の傷を心理検査・行動動観察・面接等によって確かめたうえで、どのような援助が必要かを検討することになります。他方では、実父が本児に虐待したことを反省し、二度と虐待しないと約束してくれることが必要です。

すでに見たように、一時保護は当面の緊急対策であって、子どもの行動を制限するのは最小限であることが必要です。原則として2ヶ月を超えない期間に、児相は本児と申立人の双方を、心理検査や面接や面談を通して、援助することによって、本児の家庭復帰の可能性を探る必要があります。

一時保護所というのは家庭とは違う生活環境ですから、子どもがその新しい環境になじむことができているかどうかも重要です。親の虐待から子どもを守るために一時保護が必要だったとはいえ、子どもの生活行動が一時保護所内に長く制約されることが望ましいとは言えないからです。

すでに 6 月〇日に本児は実父のもとに家庭復帰しているということですから、約1ヶ月の間に、一時保護の目的が達成されたと判断されたことになります。家庭に帰りたいという本児の意思が確認され、申立人も暴力によるしつけはしないことに同意されたことにより、この時点で本児の家庭復帰が決定されたことによって、比較的早期に、申立人と本児の親子関係が回復されたことを喜びたいと思います。

## 4 児相の担当者の発言は配慮に欠けていたのかどうか

どのような発言も、発言された文脈の中で意味づけられるものですから、発言がなされた文脈を思い起こす必要があります。今回の申立てでは、とくに二つの発言が問題とされています。

## (1)補償に関する発言の意味について

市の回答によれば、「何かあったときには補償します。」との発言は、今回の移送にあたっては、事故が起きないように注意したことを説明したが、申立人の「もしも事故に遭っていたなら…」との仮定の話に対して、「搬送中に事故にあった場合には損害賠償請求により応じることとなる」旨の一般的な対応の説明をした、ということです。

このときの申立人の発言の真意が、本児を親に無断で児相に連れて行ったことに対する 抗議であったとすれば、その真意が担当の職員に十分に伝わらなかったために、職員の応 答が一般的な説明にならざるを得なかったのではないかという印象を受けます。

申立人は、事故が起きたときの損害賠償について問うておられるように見えながら、その 真意は親に勝手に児相に連れて行ったことに対する抗議であったとすれば、この行き違い はやむを得なかったものと推測されます。

短い会話の場合には、直接対面していても、相手方の主張を正確に理解するのは容易ではありません。ましてや電話による会話の場合には、しばしば行き違いが生じますし、それぞれが考えている文脈にも立場にも違いがあれば、なおさら語られた言葉の意味も異なって理解されてしまいます。

このような行き違いが生じないようにするためには、双方による丁寧な対話が必要だったと言わざるを得ません。

#### (2)「すみません」という発言の意味について

申立人が、緊急性がないのに、親に連絡もしないで児相に連れて行ったのは納得できないと話されたときに、児相の職員が「すみません」と謝ったというのが申立人の主張ですが、そのときの「すみません」の意味が問題になります。市の回答によれば、娘が学校から帰宅しているはずの時間帯に帰宅していなければ心配するのは親として当然ではないかという申立人の発言に応えて、「ご心配かけてすみません」という趣旨の発言をしたということです。一時保護したという市の対応を謝罪したわけではない、というのが市の回答です。

おそらく申立人は、市の職員が最初は「すみません」と謝っていたのに、次第に一時保護を正当化するようになっていったと理解しておられるのかもしれません。しかし、市の回答から見ても、市の職員は、娘の帰宅が遅ければ心配するのは親として当然だという申立人の発言は親としてもっともなことと思ったから、ご心配をおかけしましたと率直に発言したものと推測されます。児相が電話したのは午後6時30分頃としますと、学校から帰宅する時間よりも遅いのは確かですから、このように、児相の職員が申立人に心配をか

けたことを謝ったのは、申立人の発言に促されたうえでのこととはいえ、丁寧な対応だったと言うことができます。この点は、申立人にご理解いただきたいと思います。

(1) の発言についても(2) の発言についても、発言された文脈の中で意味づける必要がありますが、それでも発言の意味の行き違いを完全になくすことは困難です。今回のケースでは、すでに検討したような申立人と児相の立場の違いがありましたので、申立人と児相の双方がよほど根気よく丁寧な対話を心がけることがなければ、相互理解は難しいと言わざるを得ません。

# 5 最後に

今回の申立てを通して、申立人は、家庭内の問題に対する第三者(児相)の積極的な関 与に対して異議を申し立てられました。

親は自分の子どものしつけ(体罰)問題を家庭内の問題、親子の問題と考えるのが常ですが、申立人もそのように考えておられるおひとりだと思います。しかし、しつけのつもりでも、それに体罰という身体的暴力が伴うときには、その体罰が子どもには身体的暴力そのものと受け止められることが少なくないと言わざるを得ません。親子の間でも、しつけか暴力かでこれだけ大きな認識の違いがある以上、親が子どもを虐待するという問題は、家庭内で親子の間だけで解決できる問題ではないと言わざるを得ません。そのために、児童虐待防止法の制定・改正により、児相が積極的に親の虐待から子どもを守る仕組みが整備されたのは、すでに見たとおりです。

そうは言っても、児相が当面の子どもの安全を守るために一時保護が必要であると判断しても、その一時保護が子どもの最善の利益かは、必ずしも明らかではありません。一時保護か在宅のままの支援かは、親が自分の虐待に気づいているかどうか、親が子どもにどの程度愛着をもっているのか等によっても違ってきますし、一時保護所における子どもたちの生活条件や環境条件が適切なものかどうかによっても違ってきます。

親の体罰(身体的暴力)が子どもの安全を脅かしている現実があれば、子どもの安全のために親子を一時的に引き離すことが必要です。しかしながら、一時保護それ自体は、児童虐待問題の解決ではありません。原則として一時保護の決定から2ヶ月を超えないうちに、児相は、保護した児童を家庭に復帰させるか、それとも児童養護施設に入所させるかを決定しなければなりません。そのために、一時保護の間に、児童に対しても心理検査や行動観察を重ね、親とも面談を重ねます。その結果、親から子どもを引き離す理由がなくなれば、子どもを家庭に復帰させる必要があります。一時保護の判断のとき以上に、家庭復帰の判断のときには、児相と親との協力関係が重要になります。児相と親がともに子どもの最善の利益を考えるのであれば、児童の家庭復帰とその後の援助の仕方について児相と親が協力しあうことが容易になります。

今回の事案では、児相は、約1ヶ月の一時保護の期間に、本児の日常的な行動観察・心理検査を重ねるとともに、申立人とも面談と電話でのやり取りを重ねた結果、本児を家庭

に復帰させると決め、申立人はその決定を受け容れられました。

今回、本児が申立人から虐待されたと確認されたことも、本児が一時保護されたことも、 申立人にとっては不本意なことでしたが、約1ヶ月にわたり親子が離れて生活されたこと が、その後の親子関係の望ましい回復に寄与していることを心から願っています。

## (4) 病院への指導

## 【苦情申立ての趣旨】

私は、以前、漢方薬を飲んだ後に顔面にかぶれのような症状が出たのでA皮膚科医院で 診察を受け、「湿疹」と診断された。しかし、その後知ったところによれば、「湿疹」は通 常全身に発生するものであり、症状としては"かゆみ"が出るはずなのに、私の場合は顔 面にのみ発生し、症状としては"痛み"があり、診断内容と症状に違いがあった。他の医 療機関及び相談所からも、湿疹の病名には、指摘があり、医学書を読むなどして調べてい くうちに、私の症状は「湿疹」ではなく「固定薬疹」でなければならないことが分かった。 そこで、私は改めてA皮膚科医院を訪ねた。私の見立てによれば、A皮膚科医院は熊本 市では最も良い皮膚科医院であるから、私の症状が「固定薬疹」であることは最初から分 かっていたはずである。しかし、私はA皮膚科医院で診察を受ける前にも複数の皮膚科医 院で診察を受け、「湿疹」と誤診されていたため、A皮膚科医院での診察の際、「湿疹です」 と説明した。そのため、A皮膚科医院は、「固定薬疹」であることを知りつつ、他の医療機 関が「湿疹」と誤診していることに気を遣って、「湿疹」という診断をしたに過ぎないもの と思われる。したがって、私が医学書等の根拠を示し、私の症状が「固定薬疹」であるこ とを説明すれば、当然、A皮膚科医院も所見を改めるはずである。また、仮に、A皮膚科 医院があくまで「湿疹」だと言うのであればそれでも構わないが、その場合にはなぜ「湿 疹」という診断になったのか、なぜ診断内容と症状に違いがあるのかについて説明を受け たいと思っていた。そのような説明は、当然、インフォームドコンセントの一環として行 なわれなければならないものである。

ところが、私がA皮膚科医院で受付を済ませて順番を待っているところへ看護師が来て、「今日はどうしましたか。診断書のことですか。」と尋ねられ、私が「そうです。」と応えると、看護師から「診断書は書き換えません。」「病名は変えません。」「病院名は書きません。」と言われ、診察を拒否され続けた。

そこで、きちんと診察するように指導してもらうため、平成27年6月〇日から同年6月〇日にかけて、医療安全支援センターとしての医療安全相談窓口に相談した。しかし、担当者のB氏は、「医師の診断に文句は言えない。」「インフォームドコンセントはこれから治療を行なおうとする人のためのものであって、あなたのような場合には必要がない。」「あなたは診断書を書き換えて欲しいだけでしょう。そのような診察を受け入れるよう指導することはできない。」「診断書の書き換えには協力できない。」などと言って指導してくれなかった。

私は、B氏に診断書の書き換えに協力して欲しいわけではない。そのような協力がなくても、まともな医療機関であれば、診察さえすれば私の症状が「固定薬疹」であることはすぐに分かるはずであり、診断書を書き換えるのが当然である。それに、私は、A皮膚科医院があくまで「湿疹」だと言うのであればそれでもいいと思っており、ただ、その場合には病名と自覚症状が違う理由を説明して欲しいといっているに過ぎない。そして、そのような説明は、インフォームドコンセントとして当然に求めていいはずである。インフォームドコンセントも、診察を受けることも、全て法で定められており、正当な理由がない限り、医師は診察を断ってはならないし、可能な限りの説明を尽くさなければならないこととなっている。A皮膚科医院の診療拒否は、これらの義務に違反する違法なものであり、それを指導するのは医療安全支援センターとしての医療安全相談窓口の仕事のはずである。

市には、A皮膚科医院に対し、私の診察を拒否してはならないときちんと指導して欲しい。もし、それができないというのであれば、それが何故なのかきちんと説明して欲しい。

## 【市からの回答】

#### 1 申立人の相談について

市では、10 年ほど前から申立人からの相談を受けておりますが、A皮膚科医院に関する相談は、平成 26 年 11 月〇日頃から現在まで、複数回にわたってお伺いしております。ご相談の内容は、平成 26 年 11 月〇日以前の相談内容も踏まえ、概ね以下のようなものと理解しております。

- ① 10年以上前、化粧品の影響で顔の皮膚に変性をもたらしたため、C診療所を受診して 治療を受けたが、間違った医療であったため症状が悪化した。
- ② 顔の皮膚の変性について、あちこちの医療機関を受診したが、どの医療機関もダメで、 私の症状は薬疹なのに、診断書には湿疹と書かれる。そのうちのひとつがA皮膚科で あり、平成19年4月の診断書に湿疹と記載されているので、A皮膚科は当該診断書 を薬疹と書き直さなければならない。
- ③ A皮膚科を受診しようとしても、受付で門前払いをされて診てくれないので、保健所は医師法に違反するA皮膚科を指導してほしい。A皮膚科は、「診断書の書き換えはしない。」と言って診てくれないが、私の症状からして診断書に書かれた病名は間違っている。湿疹という診断を変えないのであれば、なぜそのような診断になったのかについて説明する義務、すなわち医療法に定められたインフォームドコンセントをする義務があるので、保健所は、A皮膚科へ受診に応じるように指導して欲しい。

なお、③に関して、これまで何回くらいA皮膚科を受診したのか確認すると、「10回程度は診てもらった。」とのことでした。また、病状が変わって新たな治療を求めているということか確認すると、「病状が変わって新たな治療を求めているわけではない。」とのことでした。

これらのやり取りを踏まえ、市は、申立人の相談内容について、「受診しようとしても診てくれない」「症状からして診断書に書かれた病名は間違っているのでインフォームドコンセントを求める」とはおっしゃるものの、その真意は、診察や、診断書に湿疹と記載した理由の説明を受けるためではなく、診断書の書き換えを求めるために医師との面会を要望しておられるものと認識しております。

## 2 市の対応について

申立人は、「医師は診療を拒否してはならない」こと、医師には「インフォームドコンセントをする義務」があることを主張し、A皮膚科が医師と申立人の面談に応じないことについて行政指導をするよう求めておられますが、以下の通り、本件においてA皮膚科に対してそのような指導をすることはできないものと考えております。

## (1) 診察を拒否してはならないときちんと指導して欲しいとの要望について

申立人は、A皮膚科で医師が申立人に面会しないことが医師法 19 条に違反すると主張しておられます。医師法第 19 条第 1 項は、「診療に従事する医師は、診察治療の求があつた場合には、正当な事由がなければ、これを拒んではならない。」と定めており、これは医師の応召義務を定めたものです。もっとも、条文の文言から明らかなように、応召義務に反する場合とは、医師が「診察治療」を求められるも、正当な理由なく拒んだ場合に該当するものと解しております。

申立人は、A皮膚科で診察を拒否されたと主張しておられますが、市が申立人から伺った「A皮膚科医院は診断書を薬疹と書き直さなければならない。」「新たな治療を求めているわけではない。」「A皮膚科医院は、『診断書の書き換えはしない。』と言って診てくれない」といった相談内容から、申立人の真意は、診察や治療を求めるものではなく、診断書を書き換えてもらうために医師と面会することを求めているものと判断いたしました。

このようなことから、本件は、医師法第 19 条を根拠としたA皮膚科に対する行政指導を行なうことはできないものと捉えております。

# (2) インフォームドコンセントに関する申立人の主張について

また、申立人は、A皮膚科の医師にはインフォームドコンセントをする義務があるため、申立人に面会しなければならないと主張しておられます。

インフォームドコンセントとは、患者中心の医療を目指すことを目的として、患者が治療の内容等について十分な説明を受け、理解し、自らの意思に基づいて医療従事者と治療方針について合意した上で治療を受けていくという一連のプロセスのことを言い、医療法第1条の4第2項において、「医師、歯科医師、薬剤師、看護師その他の医療の担い手は、医療を提供するに当たり、適切な説明を行い、医療を受ける者の理解を得るよう努めなければならない。」と規定されています。

このようなインフォームドコンセントの考え方や法の規定に照らせば、たしかに、 医師は診断内容についてなぜそのような診断になったのかの説明をし、患者の理解を 得るよう努める努力義務があるものと考えられます。ただし、医療法第 1 条の 4 第 2 項はあくまで患者の理解を得るよう「努める」べきことを定めておりますが、理解を得るまで説明しなければならないと定めているものではありません。したがって、再度の説明を拒んだとしても、医療法第 1 条の 4 第 2 項に反するとはいえないものと考えております。

この点についてA皮膚科に確認したところ、申立人に対しては診断理由について繰り返し説明してきたとのことでした。また、「A皮膚科は、『診断書の書き換えはしない。』と言って診てくれない」などといった申立人の相談内容からも、A皮膚科から申立人に対し、診断書の書き換えを拒む過程で既に診断理由の説明がなされており、その上で、その診立ては変わらないこと、診断書の書き換えはできないことについても説明されているものと推測いたしております。

したがって、本件では、A皮膚科はすでにインフォームドコンセントの一環として 必要とされる説明はなされているものと考えられ、再度の説明を拒まれたとしても、 医療法第1条の4第2項に反するとはいえず、同条項に基づく行政指導もできないも のと捉えております。

#### 3 今後の方針について

本件に関する市の認識及び考え方は上記の通りであり、A皮膚科が、診断書を書き換えてもらうために医師と面会したいという申立人の求めに応じないことについては、今後も行政指導などの対応をとることは考えておりません。

また、上記のような認識及び考え方については、申立人からの相談を受けるたびに繰り返しご説明してきたところですが、今後も申立人のご理解を得られるよう丁寧な説明に努めてまいります。

#### 【オンブズマンの判断】

市は、申立人から十年以上の長期にわたり多数回の相談を受けているそうですから、申立人が抱えている問題や病院とのやり取りの経緯等についてはおおむね理解しているものと認められます。本件の苦情申立ては、申立人の市への多数回にわたる相談のうち、平成27年6月ころのA皮膚科についての相談に対する市の対応の是非に限定します。

#### 1 応召義務違反について

申立人は、A皮膚科の医師に、医師法第19条第1項が定める診療に応ずる義務(いわゆる応召義務)の違反があるとして、行政指導をすべきであると主張します。ところが「市からの回答」によると、これまでの経緯や申立人の相談内容等から、申立人の真意は診察や治療を求めるものではなく、診断書を書き換えてもらうために医師と面会することを求めているものと判断したため、医師法第19条第1項を根拠として行政指導を行うことはできないものと捉えているということです。

それぞれの立場で見解の違いがあるのはやむをえないところですが、市の判断は、申

立人のこれまでのA皮膚科における診察のいきさつや市への相談内容等が基礎になっており、申立人の申立ての内容を考慮しても、市の事実判断とその判断過程に不適切な点は認められませんので、市の対応は相当であり、不備があるとは認められません。

## 2 インフォームドコンセントについて

インフォームドコンセントの意味については、「市からの回答」にあるのが一般的な解釈だと思います。そして、市では、A皮膚科に確認した結果、申立人に対しては診断理由について繰り返し説明をしてきたということであり、インフォームドコンセントの一環として必要とされる説明を行っていると考えられるということで、医療法第1条の4第2項を根拠として行政指導を行うことはできないと捉えているということです。

これも以前からの申立人の相談内容や市が得た情報等を根拠として、そのような判断に至ったと認められるもので、申立人の申立ての内容を考慮しても、市の事実判断とその判断過程に不適切な点は認められませんので、市の対応は相当であり、不備があるとは認められません。

## (5) 営業行為への対応

### 【苦情申立ての趣旨】

平成〇年に行われた、熊本市〇〇イベントで、市からの依頼を受け、〇〇という、私が特許を取得している技術(以下「A技術」という。)を用いて演出を行った。

しかし、それから現在に至るまで、市に対して、継続的に、市のイベントでA技術を使ってほしい、○○のデザインなどの仕事があれば任せて欲しいと頼み続けてきたにもかかわらず、市からの仕事の依頼は一切ない。

平成27年2月にも、熊本市のイベントでA技術を使ってもらうため、観光振興課課長宛に、A技術に関する資料を送付した。しかし、やはり市からの依頼はなかったため、同年7月頃、観光振興課を訪ね、観光振興課課長に資料を見てくれたかと尋ねると、「資料は見た」とのことであった。その際、課長に対し、A技術をイベントで使用して欲しい旨伝えるとともに、数年前に〇〇コンクールで最優秀賞を受賞した熊本市の〇〇のデザインが私のデザインの盗作であることに触れ、「仕事柄、観光振興課にはお世話になるからと思って公にしてこなかったが、私だって我慢しているのだ」と伝えた。このデザインの盗作は、東京オリンピックエンブレムの盗作問題が大きな話題になっているのと同じように重大な権利侵害であるが、市の〇〇であることに配慮してこれまで公にしてこなかった。一方、市には対応を求めたことがあったが、市からはこれまで何らの対応もなかったものである。すると、課長は、「私を脅しているのか」と言った。私は脅しているつもりなどなく、ただ私の気持ちを伝えただけなのに、心外であった。

A技術は、改良を加えた結果、現在では○○でも映像を映し出すことができるようになっており、○○や○○などの大企業や、○○などの大規模テーマパークにも売り込みに行った結果、実際に夜に行われる大イベントで同じ技術が使われたことがある。自治体にお

いても、〇〇や〇〇等の大都市で使われたことがあるほか、熊本県内の他の市町村においても使われたことがある。それにも関わらず、熊本市だけが何故A技術を使ってくれないのか分からない。私に何か恨みでもあるのかと思い、観光振興課のB氏に対し、なぜ採用してくれないのか、恨みでもあるのかと尋ねてみたこともあるが、「うちには合わないから」などといわれるだけで、納得の行く説明はない。「登録業者として市に登録していなければ仕事の依頼はできない」との説明もあったが、私の提案は特許を持っている私にしかできないことであり、他者と競合するものではないから、登録は不要なはずである。

市には、A技術を使ってくれない理由についてきちんと説明して欲しい。また、脅すつもりなどなかったにも関わらず、「脅しているのか」などと言う課長の対応に納得がいかない。

## 【市からの回答】

1 A技術を使わない理由の説明について

申立ての趣旨で主張されているとおり、申立人は、長期間に亘って繰り返し、市に対して自らが発明したA技術を火の国まつり等で用いるよう求めてこられましたが、市としては、以下のような理由からこれにお応えすることはできません。

## (1) 決定権の所在

まず、火の国まつりは、民間主体の委員で構成し、まつりを実行する組織として設立された「火の国まつり運営委員会」(以下「委員会」という。)が取り仕切るものであり、市には事務局を設置しておりますが、火の国まつりにおいて行うイベント等の決定権限はなく、また、実際にイベント等を実施する業者の決定権限もありません。

したがって、申立人が市に対してA技術の使用を求められても、市としては直接的にそれにお応えすることはできません。

この点につきましては、申立人に対しても度々ご説明してきたところです。

## (2) 業者登録の必要性

ところで、火の国まつりにおけるイベント等に関して、委員会の決定に基づき、委員会が業者と委託契約を結ぶ際の委託内容は主に次の二つであり、それぞれ、おおむね次のようにして委託業者が決定されます。

① 火の国まつりでの賑わい創出イベント企画・運営についての委託 中心市街地等の賑わい創出を目的に、会場設営や会場警備なども含めた大規模なイベントの企画・運営全体について、一括して委託するものです。市の業者名簿(以下「業

コンペを開いた上で、委員会が委託先を決定します。

## ② 個別のイベントや業務等の委託

上記①で決定した委託業者が企画・運営するイベント等のほかに、委員会が独自に企画するイベントやその実施に伴う会場設営等の業務を等の運営を個別に委託するもの

者名簿 | という。) に登録された業者の中から、実績のある業者を委員会が数社選定し、

です。この場合にも、委託先は委員会が決定することとされており、また、委託先は業者名簿に登録された業者でなければなりません。

このように、①の場合も②の場合も、委員会による選考の対象となる業者は、業者名簿に登録された業者に限られております。これは、火の国まつりに対しては市が補助金を支出するなど、公的な側面を有するものであることに鑑み、契約の確実な履行を確保するため、事前に業者の規模や実績等を審査し、契約の相手方として問題がないかどうかを判断するものです。

申立人は、自らがA技術の特許を有することを理由として業者登録が不要である旨主張しておられますが、市としてはそのような例外を認めておりませんから、申立人が委員会の選考を受け、①ないし②のかたちで契約を締結することを望まれるならば、申立人も業者名簿に登録をしていただく必要があることから、これまでにも再三登録部署をご案内してきました。

なお、業者名簿への登録をせずにA技術の使用を実現したいのであれば、可能性としては、イベント等全体を一括して委託・運営する業者の下請けとして入る方法はあります。 但し、その場合は、企業間の契約になりますので、市は関与することはできません。 以上の点につきましても、申立人へは繰り返しご説明してきたところです。

#### (3) A技術の評価

これまで述べたように、火の国まつりにおけるイベント等に関する決定権限は委員会にありますが、それらの決定手続きを含む委員会の事務については、委員会が設置する委員会事務局(以下「事務局」という。)が行うこととされており、現在、観光振興課にぎわい推進室(以下「当室」という。)が事務局を兼ねております。事務局は、あくまで委員会の事務を行う組織であって、決定権限はないものの、委員会に対して様々な提案をすることは可能であり、A技術に関しても、火の国まつりで使用することに大きな意義があると認められる場合には、事務局から委員会に対し、A技術の使用を提案し、委員会の判断を仰ぐことはあり得ることです。

しかしながら、申立人の希望を受けて事務局(=当室)の職員が複数名でA技術の実物を見せていただくなどした限り、A技術は、火の国まつりの基調となっている「動」のイメージとの関連性も薄く、また、近年では話題の「C技術」など先進的な映像技術が存在する中での優位性も備えていないものと判断しております。

したがって、市としては、事務局としての立場から委員会に対してA技術の使用を提案することも考えておらず、A技術自体の評価として火の国まつりでの使用には適さないと判断したことについても、A技術の実物を拝見した本年3月以降、申立人へは繰り返しお伝えしております。

# 2 「脅しているのか」との発言について

観光推進課の課長から申立人に対し、「私を脅しているのか」との発言があったとの主張 については、記録がないため時期については定かでないものの、同趣旨の発言があったこ とは間違いありません。しかし、この発言に至るまでの経緯及び発言の趣旨は以下のとおりであり、市の対応として問題はないものと考えます。

当室においては、事業者からの営業行為を受けた際、その全てについて記録を残すことはしておりませんので、申立人がいつ当室へ来室や電話をされたかに関しても具体的な記録はありません。しかし、申立人は、少なくとも平成25年度以降、例年おおむね、火の国まつりの事業計画等が正式に決定される年度当初前後及び、まつり開催の1ヶ月前頃から8月までの間に特に集中して、多い時期は毎週1回ほどのペースで来室または週に2、3度電話され、当室職員に対して火の国まつりでのA技術の使用を訴えてこられたと認識しております。

このように、申立人は当室に対し頻繁に営業行為を行なってこられましたが、その姿勢は、「なぜA技術を使わないんだ」「A技術のどこがダメなんだ」という強硬なものであり、通常の営業行為とは異質なものです。

申立人がこのような主張を繰り返されるたびに、当室職員は、これまでの内容を繰り返し説明するほか、業者名簿への登録をしないのであれば、火の国まつりの企画・運営について委託を受けた業者などに対して営業を行ってはどうかなどの助言をしてきました。しかし、申立人は何度説明しても聞き入れようとはされず、また「担当者では話にならないので上の者に変わってくれ」などともおっしゃるため、主査、室長も対応に当たり、丁寧な説明を心がけましたが、やはり理解は得られず、申立人は同様の主張を繰り返されるばかりでした。

そのような中、記録がないため日時は不明であるものの、申立人から、A技術の資料と文書が送付されてきました。文書には、A技術を使用してほしい旨記載されているとともに、市の〇〇が申立人のデザインの盗作にあたるのではないかとの内容が記載されていました。その記載は、従前の申立人の強硬な姿勢と相俟って、A技術を使わなければ盗作のことを問題にするという無言の圧力を感じるものでした。

その後、申立人は、事前のアポイントもなく突然来室され、課長に面会を求めた上で従前の強硬な主張を繰り返された後、デザインの盗作について言及されました。この時、申立人が具体的にどのように発言されたかまでは記憶にないものの、申立ての趣旨にあるように、「盗作は…重大な権利侵害である」「公にしてこなかったが、私だって我慢しているのだ」といった内容であったものと思います。これを受け、課長は、A技術を使わなければ盗作のことを問題にするぞという圧力を受けているものと感じ、率直に「脅しているのですか」と発言したものです。このような対応は、それまでの経緯や、この時の申立人のご発言の中で、不適切な対応ではないと考えております。

#### 3 まとめ

本件に関する市の見解は上記のとおりであり、市としては、事務局の立場から申立人の 度重なるご要望、ご照会等に対して十分に説明をし、その都度時間をとって丁寧に対応し てきたと考えております。申立人におかれましては、ご理解を賜りたいと存じます。 なお、○○が申立人のデザインを盗用したのではないかという件につきましては、当該 ○○は○○法人が独自に作成したものであって責任主体は市ではありませんが、敢えて申 し上げるならば、双方のデザインの同一性は乏しく、盗作の事実はなかったものと考えま す。

## 【オンブズマンの判断】

- 1 市が「A技術」を使用しないこと及びその理由を説明してくれないという苦情について
- (1) 申立人は、「A技術」の特許を取得しており、それは大変優れた技術であるので、「火の国まつり」等のイベントで市に使ってくれるように頼み込んでいるところ、市はこれに応じてくれないということです。そこで、まずはその是非について検討します。

市は地方公共団体ですが、私人と対等な立場で契約を締結する場合には、行政契約であっても、私人同士の契約と同様に、「契約自由の原則」が適用されます。この原則は、契約を締結することも締結しないことも、当事者の自由な意思決定に委ねられるというもので、仮に、ある人が非常に優れた技術と特許を持っていたとしても、市はその人と契約をする義務はありません。そこで、市民が市に対して一般的な営業活動を行った場合に、市がこれに応じなかったとしても、何も問題はありません。申立人が「A技術」を使ってくれるように頼み込んだ場合に、市がこれを断り採用しなかったとしても、市には契約をしない自由がありますから不当とは言えません。そうすると、本件は市民に対する一般的接遇の問題であると考えます。

(2)次に、申立人は、市が「A技術」を使ってくれない理由についてきちんと説明して ほしい旨要求しています。

ところが、市の回答によると、市は使用しない理由を申立人に対して十分に説明しているということです。詳しくは「市からの回答」に記載されていますが、その要旨は、①「火の国まつり」は、民間主体の委員で構成する「火の国まつり運営委員会」が取り仕切るもので、そのイベントや業者の決定権限は市にはないこと、②「火の国まつり運営委員会」が選考する対象業者になるには、市の業者名簿に登録する必要があるのに、申立人は登録していないこと、③観光振興課にぎわい推進室の職員が「A技術」の実物を見たが、「火の国まつり」等での使用には適さないと判断したということなどです。

市は、これらの理由を申立人に繰り返し説明し、また、選考されるための一般的な筋道についても説明しているとのことです。「契約自由の原則」が適用されることを前提にすれば、市は説明を行っていると認められ、その対応に不備はないものと考えます。

2 課長から「脅しているのか」と言われた旨の苦情について

申立人は、脅すつもりがなかったのに、課長から「脅しているのか」と言われた対応が 納得できない旨主張します。

当事者双方の主張によると、申立人が、「A技術」の使用を課長に頼んだ際に、○○が盗

作である旨の言及をしたことから、そのような発言になったものと認められます。申立人は「脅すつもりなどなかった」ということですが、課長は「A技術」とは全く無関係の〇〇の盗作疑惑を持ち出されて、「公にしてこなかったが、私だって我慢している。」などと言われたので、「脅している」と受け取ったということです。それぞれの立場により、受け止め方に違いがあることはやむを得ないところで、一連の経緯とお互いのやり取りを総合的に判断すると、課長の発言は必ずしも不当とまでは言えないものと考えます。

## (6)業務委託における責任者の変更

## 【苦情申立ての趣旨】

A社は、○○業務委託、△△業務委託 2 件を市から委託されている(以下「本件業務委託」という)。本件業務委託は、一般競争入札における「総合評価型入札」方法により、A社が平成 26 年 3 月に入札して(以下「本件入札」という。)落札者となり、履行期間を「平成 26 年 4 月 1 日から平成 29 年 3 月 31 日」として、同月末に市とA社で契約したものである。この「総合評価型入札」とは、価格点及び入札参加者の創意工夫や専門的知識を技術点として評価し、その合計点にて落札者を決定する方式である。

私は、A社に勤めており、平成27年4月まで本件業務委託の業務統括責任者として業務にあたっていた。ところが、平成27年2月、A社が私の本社管理部門への異動を書面にてB事務所に申請し(以下「本件申請」という。)、平成27年4月、B事務所長(以下「所長」という。)が口頭にてその承認の旨を伝えた(以下「本件許可」という。)ということであり、当該異動は平成27年5月〇日付けで有効となるとのことであった。

市が、「総合評価型入札」のルールを著しく逸脱する本件申請について許可したため、私 は本件業務委託の業務統括責任者から外れることとなってしまった。そのことに納得でき ないので、以下のとおり申し立てる。

まず、本件業務委託の入札説明書(以下「入札説明書」という。)によると、「業務責任者(又は従事メンバー)は、原則として履行が完了するまで変更できないものとする。ただし、病休、死亡、退職等のやむを得ない事由が生じたときは、当初の配置予定の業務責任者(又は従事メンバー)と同等以上の資格及び経験を有する者を配置するものとして市長の承認を得た場合に限り、変更することができる」との記載がある。

しかし、A社は入札説明書のこの部分をよく読んでおらず、私の健康状態の問題などがないにもかかわらず、本社管理部門の強化という理由で業務責任者変更の本件申請を行った。それについて、市が、病休等のやむを得ない事由が生じたときにあたらないのに業務責任者の交代について認めたもので、「総合評価型入札」の評価ルールを著しく逸脱する申請を許可したものである。

また、後任の業務責任者は前任者と同等以上の資格及び経験が必要と記載されているにもかかわらず、後任の業務責任者は英会話や観光案内の経験・技能において前任の業務責任者である私に大きくおくれを取っている。この点についても、市が、「総合評価型入札」

の評価ルールを著しく逸脱する申請を許可したものと言える。

後任の業務責任者に私と「同等以上の資格及び経験」があるかについて、本件入札の際にA社が市へ提出した「提案書様式第 6-6 号」によれば、①「〇〇案内について」という項目の中で、「統括責任者は、…〇〇における『まちづくり活動』も行っており、…〇〇を繋ぐ〇〇の住民であることから、〇〇の案内を既に実践しています。」と記載しているが、A社が後任の統括責任者として指名する人物は、当該地での活動を行っていない。そのため、私が本件業務委託に関わらなくなることにより提案内容は虚偽となるところ、提案書の記載事項には虚偽の記載をしてはならないので、提案内容について再度評価をしなおすことが必要となるはずである。

さらに、承認は市長が行うとあるところ、本件申請について判断し本件許可を行ったの が所長であるという部分にも疑問を覚える。

市が、このような「総合評価型入札」のルールを無視した本件申請について許可したため、私は本件業務委託の業務統括責任者から外れることとなってしまった。市が、本件申請について適正に判断していれば、業務統括責任者が変更されることはなく、私は本件業務委託の統括責任者から外れることはなかったはずである。本件変更の申請に対する本件許可は無効であるので、本件許可の撤回・破棄を求める。

## 【市からの回答】

## 1 本件の経緯について

平成25年1月〇日、市の業務委託である〇〇業務委託、△△業務委託2件(以下「本件業務委託」という。)について、総合評価落札方式の一般競争入札の案件として公告しました。

本件業務委託について、それぞれの入札説明書の内容に基づき、一般競争入札が行われ、同年3月〇日、A社が落札されたので、平成26年3月〇日、A社と本件業務委託について契約を締結しました。受託者は業務責任者を定め、その氏名を市に対して通知しなければならないため、A社よりB事務所へ、本件業務委託の業務責任者を申立人とした業務責任者届が提出されました。

平成27年2月初旬、A社に勤めている申立人より、通常の業務報告時に、申立人と会社 との意見が合わず、申立人に異動の打診があったことなどについて情報提供がありました。 そこで、B事務所としては、まずは社内で解決を図ってほしい旨を伝えました。

同月中旬、A社より、より良い体制を整えるために交替はやむをえないとして、業務責任者である申立人の交替の申し出がありました。そこで、B事務所からA社に対し、業務責任者を変更するのであれば、変更についての申請書を提出するように依頼しました。

同年3月下旬、A社より、「より良い体制づくりのため」という理由に基づき、業務責任 者交替申請が書面にて行われました。しかしながら、「より良い体制づくりのため」という だけでは、本件業務委託の入札説明書「17その他留意事項(8)資格取得者ア」に記載の業 務責任者の交替が可能となる要件(以下「資格取得者要件」という。)にあたるか否かが不明確であり、当該申請については承認しませんでした。

同年4月〇日、A社より、「現業務責任者には、懲戒に該当する規則違反があり、現任務を継続して任せられない事由が発生した」という理由に基づき、新体制の準備期間を経て同年5月〇日付けで交替させたいとして、「管理体制見直しについて」(文書)とともに、業務責任者変更申請書(以下「申請書」という。)及び業務責任者届の提出がありました(以下「本件申請」という)。そこで、B事務所としては資格取得者要件を満たすか否かについて検討したうえで、同要件を満たすと判断したため、同日、B事務所長(以下「所長」という。)の決裁を経て本件申請について承認しました。

# 2 申立人の主張について

### (1)総合評価型入札方法について

総合評価型入札とは、入札手続において技術提案書の提出を求め、入札者の提示する技術、専門的知識、創意工夫等と入札価格とを総合的に評価して落札者を決定するものです。市が提示した調査項目に従って提出された技術提案書の内容について、評価基準のもと採点することとなります。

## (2) 入札時の提案内容について変更を申請する場合の流れについて

現在のところ、業務委託における入札時の提案内容について変更を申請する場合、決められた様式や手続きはありません。

本件申請においては、決裁権者である所長が求めた申請書及び変更にかかる業務責任者届をA社から提出してもらい、熊本市事務決裁に関する訓令第10条課長共通専決事項の項第7号「定例的な所管事業の実施に関すること」にあたるため、所長の専決事項として本件申請に対する決裁を採っております。

市が事務処理を行うにあたっては、全てを市長決裁にするのではなく、行政庁である市長が補助機関である職員に対し、当該事務処理についての決定を委ね、外部に対する関係では本来の行政庁である市長名で表示することにしております。申立人は、本件の変更の申請について承認を行ったのが所長であることに疑問を主張されておられますが、本件業務委託における変更申請の場合も、B事務所における通常の管理業務の一環であるため、「定例的な所管事業の実施に関すること」にあたり、補助機関である所長の専決事項として、所長決裁により承認したものです。

## (3) 本件業務委託における業務責任者の変更について

本件業務委託に関し、申立人が主張された「業務責任者(又は従事メンバー)は、原則として履行が完了するまで変更できない」という文面は、本件業務委託入札説明書の「17 その他の留意事項(8)資格取得者ア」にあります。これは、契約期間中に、理由も無くリーダー的存在である業務責任者が変更になることで、サービス低下を招かないように付された条件として、入札説明書に明記されたものです。

たしかに、資格取得者要件には、「業務責任者(又は従事メンバー)は、原則として履

行が完了するまで変更できない」とありますが、「ただし、病休、死亡、退職等のやむを得ない事由が生じたとき」は、「当初の配置予定の業務責任者(又は従事メンバー)と同等以上の資格及び経験を有する者を配置」するとして「市長の承認を得た場合」に限り、変更できる旨の記載があり、その場合には、「診断書その他市長が必要と認める書類」を提出しなければならないとしております。

市として最優先することは、〇〇入園者への良好なサービスの確保です。そのため、 業務責任者については、原則として履行完了まで変更を認めておりませんが、ただし書 きの要件を満たす場合には、変更を認める場合もあると考えております。

今回、A社より、「現業務責任者による懲戒に該当する規則違反があり、現任務を継続して任せられない事由が発生した」との理由で業務責任者の変更の申請がありました。 会社と申立人との意見の食い違いや対立は、本来、社内で治めていただくべきものと考えているため、数回にわたり社内解決を図ってもらうよう助言しましたが、A社と申立人の関係は改善されていないようでした。

前述のように、市として最優先することは、○○入園者へのサービスであり、そのサービス低下に関わるものは改善しなければなりません。市としては、このままでは本件業務委託を円滑に行うことが困難であることから、申立人の懲戒に該当する規則違反について確認したうえで、「やむを得ない事由が生じたとき」にあたると判断したものです。

また、後任の業務責任者についてですが、入札説明書によると、「当初の配置予定の業務責任者(又は従事メンバー)と同等以上の資格及び経験を有する者」であることが変更を承認する条件となっております。本件申請においてA社から提出された申請書、業務責任者届及び「管理体制見直しについて」によると、業務責任者をそれまでの1名から2名体制へと変更されており、当該2名の経験等を考慮すれば、前任者と「同等以上の資格及び経験」という条件が満たされていると判断いたしました。

さらに、評価内容の履行について、熊本市業務委託における総合評価落札方式事務処理要領第12条第1項によると、「落札者の技術提案書に記載された内容については、落札者と協議後、不適切と認められる部分を除き、全て契約に係る仕様書に記載することとし、その履行を確保するものとする。」となっております。申立人が主張されている様式第6-6号「評価項目その他」という評価内容の点につきましては、業務責任者に限定するよりも全従事メンバーに求められる内容とした方が本件業務委託をより適切に遂行できると考え、本件業務委託の契約に係る仕様書の特記事項に、本件業務委託を行うにあたっての心構え、対応面における心がけ、必要な知識の習得などについて記載しているものです。したがって、本件申請において、その部分の評価内容について変更はなく、提案内容について再度評価をしなおすことは必要ないと考えております。

# 3 今後の対応方針について

前述のように、現在のところ、業務委託における入札時の業務責任者や従事メンバーについて変更を申請する場合、具体的な様式や手続きについては定めておりません。今回の

申立てを受け、業務責任者や従事メンバーについて変更することの重要性をあらためて再認識したところであります。そこで、その重要性に鑑み、B事務所においては、業務委託の入札時の業務責任者や従事メンバーについて、変更を申請する場合の手続等で必要と判断したものについては定め、その適正な運用を図っていきたいと考えております。

本件については、B事務所としては、A社から申請された業務責任者の変更について、 資格取得者要件を満たすか否かを検討したうえで、本件申請を承認したものであり、その 判断は適切なものであったと考えております。ただし、万が一、現体制で入園者へのサー ビス低下が見られた場合には、入札時の技術提案書の内容が確保されるように、委託業者 側であるA社に対して業務責任者の見直しを求めてまいります。

## 【オンブズマンの判断】

### 1 本件の争点

申立人は、市の業務委託である〇〇業務委託、△△業務委託 2 件(以下「本件業務委託」という。)を落札したA社の従業員で、業務責任者として届出がなされていましたが、平成27 年 5 月〇日付けで業務責任者を交代させられました。入札説明書には「業務責任者(又は従事メンバー)は、原則として履行が完了するまで変更できないものとする。ただし、病休、死亡、退職等のやむを得ない事由が生じたときは、当初の配置予定の業務責任者(又は従事メンバー)と同等以上の資格及び経験を有する者を配置するものとして市長の承認を得た場合に限り、変更することができるものとする。」とあります。

申立人は、業務責任者を交代させられたことが不本意で、市長による変更の承認は無効であるとして、①自分が業務責任者を交代させられたのは、社内事情によるもので「やむを得ない事情」に当たらない、②後任者は、経験・技能において自分よりおくれをとっており、「同等以上の資格及び経験を有する者」に該当しない、③承認は市長が行うとなっているのに、B事務所長(以下「所長」という。)が行ったのは疑問である旨主張するものです。

オンブズマンの管轄は、「市の業務」(熊本市オンブズマン条例第 6 条) に限られますので、本件においては、業務責任者の変更を承認した市長の行為について判断を行います。

## 2 業務責任者の変更について

#### (1) 入札説明書の記載の趣旨

本件業務委託契約は、総合評価型入札により価格と品質を総合的に評価して落札者が 選定されたもので、技術提案書の内容も評価の対象になっていますから、業務責任者(又は従事メンバー)は、原則として履行が完了するまで変更できないものとされています。 その趣旨は、落札後に会社の都合で勝手に業務責任者(又は従事メンバー)を変更し、 業務遂行能力が入札時より低下又は不十分になることを防ぐためのものです。原則的変 更禁止と変更する場合の条件は、競争入札時における市長名義の「入札説明書」に記載 があることから、市長が入札参加業者に課した付加的な義務で落札者に対して拘束力が あるものと考えます。

### (2) 業務責任者変更申請書の記載

業務責任者の変更に至る経緯は「市からの回答」に記載されているとおりですが、平成27年4月○日付けでA社から市長に提出された「業務責任者変更申請書」によると、現在の業務責任者である申立人を、統括責任者C氏及び業務責任者D氏の新業務責任者2名に変更するとなっています。変更の理由は「現業務責任者による懲戒に該当する規則違反があり、現任務を継続して任せられない事由が発生したため。」とあり、新業務責任者の選任理由として新業務責任者2名の経験歴が記載され、「現業務責任者と同等以上の資格及び経験を有する」とされています。

## (3)「やむを得ない事由」に該当するか

「市からの回答」によると、「市として最優先することは、○○入園者へのサービスであり、そのサービス低下に関わるものは改善しなければなりません。市としては、このままでは本件業務委託を円滑に行うことが困難であることから、申立人の懲戒に該当する規則違反について確認したうえで、『やむを得ない事由が生じたとき』にあたると判断した」とあります。

入札説明書では、変更がやむを得ない場合として、「病休、死亡、退職等」が例示されていますが、その趣旨からすれば、例えば退職に準ずる懲戒処分の場合にも、「やむを得ない事由」に該当することがあり、どのような場合に該当するかは、委託者である市が「承認」する際に、契約業務の円滑な遂行を考慮して裁量によって判断できるものと考えます。

本件においては、「懲戒に該当する規則違反」の程度が明示されていませんが、所長においてその内容を確認して、本件業務委託を円滑に行うためにはやむを得ないと認めたということですから、その判断が恣意的で明らかに誤りであると認められない限りは、これを是認するのが相当であると考えます。

## (4) 後任者が「同等以上の資格及び経験を有する者」に該当するか

申立人は、「後任の業務責任者は英会話や観光案内の経験・技能において前任の業務責任者である私に大きくおくれを取っている。」旨主張します。後任者が1名であれば、あるいは申立人の主張のとおりかも知れませんが、A社が提出した「業務責任者変更申請書」によると、変更後の業務責任者は、「C氏とD氏2名」になっています。A社としては2名を合わせて評価すると申立人1名と同等以上の資格及び経験を有することになると考えたようで、これに対して、市でも2名の経歴等を考慮すれば要件を充たすと判断したものと思われます。その判断は市の裁量でできるものと解されますから、恣意的で明らかに誤りであると認められない限り、是認すべきものと考えます。

また、申立人が主張される技術提案書の記載事項に関する対応としては、「市からの回答」に記載されている考え方でも不当とは言えないものと思います。

## (5)変更を申請する際の手続きについて

入札説明書には、市長の承認を得るためには「診断書その他市長が必要と認める書類を提出しなければならない。」と規定されていますので、口頭の確認だけでなく書類の提出をさせるなど、変更を申請する際の手続きに疑義がないように整備しておくことを希望します。

## (6)「市長の承認」と言えるか

行政実務上では、行政庁の行為を補助機関が行政庁の名前で行う「専決」が広く行われており、これは事実上の補助執行とみなされ、問題はありません。本件については、「市からの回答」にあるとおり、所長が「専決」で承認したものと認められます。

# 3 結論

これまで、業務責任者変更の事例がほとんどなかったことから、市においては手続の整備が十分ではなかったという問題はありますが、実体的要件は一応充たされており、「承認」の判断は市の裁量によるものですから、申立人の主張は認められないものと判断します。

総合評価型入札による契約においては、業務責任者の変更が安易に行われてはならない こと、市において変更を承認する場合には慎重な検討をすべきであることを、改めてご指 摘いただいたことを感謝いたします。

# (7) 老朽家屋に関する対応

## 【苦情申立ての趣旨】

平成 26 年 11 月か 12 月頃、スーパーに買い物に行き、家に帰って確認してみたら、卵が 3 個割れており、ビニール袋も破れていた。〇〇町に、屋根などが崩れそうな老朽化した民家 (以下「本件家屋」という。)があり、帰り道にそこを通った際、何か音がしたと思っていたが、本件家屋の屋根から木片が落ちてきたためであった。

そこで、児童なども往来する道で危ないので何とかしてほしいと思い、同年12月から同27年1月頃にかけて、北部総合出張所や北部土木センターなどに何度か出向いて相談し、担当部署へ連絡してもらったところ、同27年3月頃、建築指導課から、職員が本件家屋を確認に来た。その際、私は、「本件家屋にネットを張ってほしい。」と伝えたが、「予算がないのでできない。」とのことであった。また、その後、担当者から連絡があり、その際には、「ネットを張る工事をすると、通行の邪魔になる。」なども言われてしまった。その後、市は、ポールを置いて「頭上注意」の看板を設置したものの、ネットは張ってくれないままであった。

納得ができなかったため、同年5月頃、建築指導課へ赴き、職員4人くらいと話したが、「予算がない。家の持ち主との調整が必要である。」などと言うだけで、今後の対応などについては全く答えてもらえなかった。

国道にかかる場所については、国土交通省の熊本県の事務所に要望したところ、すぐに 本件家屋の横の木を伐採したり、本件家屋にネットを張ったりするなどの対応をしてくれ た。

なぜ、国にできることを市がすぐに対応してくれないのか納得がいかない。私は、本件 家屋の横の市道を日常的に利用しており、このままでは通ることに危険を感じる。市は、 早急に本件家屋にネットを張ってほしい。

## 【市からの回答】

#### 1 本件の経緯について

平成24年10月〇日、近隣の方から「屋根瓦と軒裏が崩れそうな家屋(以下「本件家屋」という。)があるので、一度見てほしい。」とのご相談がありました。そこで、同月〇日、登記簿上の家屋所有者へ建築基準法第8条に基づき通知文を送付しましたが、後日、送付した通知文が宛先不明で建築指導課に返送されたため、戸籍・住民票を取得したところ、本件家屋の所有者は亡くなっていることが判明しました。そのため、同年11月〇日、本件家屋所有者の親族へ通知文を送付しましたが、連絡はありませんでした。

同 26 年 11 月〇日、申立人が選挙のため投票所に来られた際、本件家屋について「近隣に老朽家屋があり、先日歩いていたら家屋の部材が道路に落ちてきた。被害としては卵が割れただけで済んだが、道路は小学生の通学路にもなっているので危ない。」とご相談されたため、後日、投票所職務代理者より建築指導課に情報提供がありました。

同27年1月〇日、申立人が北部総合出張所(以下「北部出張所」という。)に来られ、「選挙時に相談した家屋について、対応状況を知りたい。」とのことでしたので、北部出張所の職員を通して、建築指導課が所有者等を再調査中である旨を伝えました。

同年 2 月〇日、申立人が北部出張所に来られ、その後の対応状況を知りたいということでしたので、建築指導課が申立人と直接電話で話し、現在、再調査を行っている旨を伝えましたところ、近日中に、現地で申立人と話をすることとなりました。

同年 3 月〇日、本件家屋の現地にて、申立人に対し、所有者等関係者の再調査を行うとともに、危険防止対策や注意喚起などを行うことを説明しました。また、国土交通省熊本河川国道事務所(以下「熊本事務所」という。)に電話し、家屋の情報提供及び国道側の安全措置の依頼を行ったところ、国道側に対しては 4 月以降に屋根材の落下防止措置を行うという回答を得たため、同月〇日、申立人に電話でその旨を報告しました。

同年4月〇日、申立人より建築指導課へお電話があり、「家屋の木片がまた落下してきた。 急いで措置をしてほしい。」と言われたので、熊本事務所に再確認することを伝えました。 同月〇日、建築指導課から連絡を受け、北部土木センター維持課(以下「北部維持課」 という。)が現場調査を行い、セーフティコーン(以下「コーン」という。)を設置し、同 月〇日、注意喚起のための看板(以下「看板」という。)を設置しました。

同月〇日、北部維持課がパトロールを行ったところ、看板とコーンが撤去されているのを発見したため、再度設置しました。同日、建築指導課が民生委員に聞き取り調査を行ったところ、本件家屋に居住者がいることが分かったため、居住者と協議を行って方針が決

定するまで、市道側の敷地内に設置している看板とコーンを撤去することとしました。また、居住者の親戚の方が本件家屋の近くに居住されているとの情報を得たため、建築指導 課が居住者の親戚宅に訪問し、居住者から連絡をいただけるように依頼しました。

同月〇日、申立人に電話し、本件家屋に居住者がおられたため、市道側に設置している看板やコーンを一時撤去したことを伝えたところ、市道側については人通りも少なく、それほど心配していないとのご回答でした。また、同日、居住者の親戚の方からお電話があったため、居住者の連絡先を聞いて何度か電話しましたが、連絡はとれませんでした。

同月〇日、申立人が北部出張所に来られ、市道側の注意喚起看板やコーンが撤去されたことについて苦情を言われたとのことでしたので、建築指導課から申立人へ電話し、看板やコーンの撤去については、〇日に申立人に電話で説明したことを伝えました。また、同時期に、申立人が北部維持課にも来られたため、北部維持課でも説明を行いました。

同月〇日、申立人が北部維持課へ来られましたが、担当者が不在であったため、同日、 北部維持課から申立人へ電話し、建築指導課からの情報によれば、地権者が、4月中に応急 処置を行い、5月連休明けに本件家屋を解体する予定であることを伝えました。

同年 5 月中旬頃、申立人が北部維持課へ来られ、熊本事務所から同月〇日に防護柵を設置するとの報告を受けたこと、居住者が本件家屋を取り壊すとも聞いているが、熊本事務所からは壊さないと聞いたことなどを話されたため、建築指導課へ確認した上で、建築指導課と北部維持課でのやり取りにおいて行き違いがあり、居住者は本件家屋を解体するという情報は誤りであったこと、正確には、5 月初旬に熊本事務所がネットを設置するための作業にとりかかるという情報であったことを伝えました。

同月〇日、申立人が北部維持課へ来られ、「本件家屋敷地内の樹木が国道側にせり出しているので剪定してほしい。」とのことでしたが、市で管理している樹木ではないので剪定することはできないことを回答しました。その後、経緯は不明ですが、当該樹木については、熊本事務所にて剪定されました。

同日、建築指導課より申立人に電話したところ、「市道側に対する市の対応に納得していない。市道側にもネットを張るべきである。」と言われたため、市道側は本件家屋の出入口があるため、ネットを張ることは難しい旨伝えました。

同月〇日、申立人が建築指導課に来られたため、本件家屋には居住者がおられるので、 居住者の了承を得た上で看板やコーンの設置等の対応を行い、また、居住者には本件家屋 の適正な管理をするように指導を行なっていくことなどを説明しました。

同日、申立人が北部維持課へ来られ、「国道側に安全対策が設置されたが、高さが低い。 建築指導課経由で熊本事務所から連絡がほしい。」と言われたので、同日、建築指導課より 熊本事務所に電話し、申立人のご要望を伝えました。

同月〇日、申立人が北部維持課へ来られ、熊本事務所からまだ連絡がないとのことでしたので、熊本事務所へ連絡し、申立人に早急に連絡していただくように伝えました。また、建築指導課からも熊本事務所に電話したところ、「申立人とまだ連絡を取っていないが、ネ

ットの高さはこれ以上高くすることはできない。」との回答でしたので、同日、建築指導課より申立人に電話し、熊本事務所の回答について伝えました。

同年 6 月〇日、建築指導課が居住者の親戚宅を訪問し、居住者に電話しているが連絡が つかないので、仲介をしてもらえるように再度依頼しました。

同月〇日、熊本事務所に電話にて聞き取り調査を行ったところ、同月〇日、現地で申立人と自治会長との三者で話をしたところ、国道側の対応については納得された様子であったこと、自治会長の話によれば、本件家屋の南側市道内にある既設の電柱が、国道からの出入の邪魔となり、また老朽化しているため、本件家屋の敷地内へ移設してほしいと地元からの要望があり、居住者は了承していることなどの情報提供を受けました。

同月〇日、自治会長に電話したところ、同月〇日に業者が電柱移設の正式な承諾をもらいに、居住者と面会をする予定であったが、まだ業者から連絡がないこと、電柱移設の際に、瓦が落下するおそれがある箇所について一部業者が改善することについて話をしたところ納得されたことなどのお話がありました。

同月〇日、居住者に電話がつながり、本件家屋の解体の意思はあるが、日程等は約束できないこと、看板とコーンを敷地内市道側に設置することについては了承するが、看板の文言は国道側と同様に「頭上注意」程度の内容に留めてほしいこと、地価が下がってしまうので、敷地内には電柱を移設しないでほしいことなどを言われたため、所有者等は家屋の適正な管理をする義務があることを説明し、早急に改善していただくように助言、指導を行い、電柱移設の件については業者に連絡をするように依頼しました。

同月〇日、建築指導課の現地立会いのもと、北部維持課が、本件家屋敷地内の市道側にコーンや看板などを設置しました。

同月〇日、申立人が北部維持課へ来課され、「市道側に看板が設置されたが何の連絡もない。前回、建築指導課で話してからもう1ヶ月になる。市道の状況は今も危険だと思う。」など言われましたので、建築指導課から連絡をする旨回答しましたが、「もう連絡はいらない。直接建築指導課へ行く。」と言われました。

同月〇日、申立人から秘書課に電話があり、建築指導課からの連絡が無いこと、市道側の対応が不十分であることについて、苦情を言われたとのことでした。また、同月〇日、申立人が北部維持課へ来られましたが、市の対応に納得されていないようでした。

同月〇日、自治会長から電話があり、電柱移設の件で、居住者、業者および自治会長の 三者で協議を行い、電柱を敷地内に移すことについては承諾を得ることはできなかったが、 移設工事中の仮設電柱を敷地内に設置することの承諾を得たこと、家屋の屋根の一部分は 工事中に撤去することなどを言われました。

同年 7 月〇日、申立人が北部維持課へ来られて進捗を聞かれましたが、担当者が不在であったため、その後の進捗状況については分からない旨回答しました。また、同月〇日、申立人が北部維持課へ来られ、同月〇日にオンブズマンと面談されるとのことでした。

その後、同年8月上旬、業者が本件家屋の敷地内(市道側南西角)に仮設電柱を設置す

る際、老朽化により破損していた市道側南西角の屋根瓦や軒裏の一部を撤去しており、同 月〇日、北部維持課がパトロールした際、その状態について確認しました。

同月〇日、台風の接近に伴い、北部維持課が、転倒のおそれのある看板は一時的に撤去 し、コーンには飛散防止の土のうを追加するなどの対応を行いました。

同月〇日、申立人が北部維持課へ来られて、土のうの設置について聞かれたため、北部維持課が設置したこと、また、市道側の屋根が半分ほどになっていたことについて聞かれたため、業者が仮設電柱の設置の際に取り壊したものであることを説明しました。同日、北部維持課が、撤去していた看板を再度設置しました。

### 2 申立人のご主張について

# (1) 本件家屋について

本件家屋は、熊本市北区〇〇町にあり、西側は国道に、南側は熊本市道に接しています。 本件家屋の所有者等の調査を行ったところ、本件家屋の登記簿上の所有者は、土地所有者 の親戚の方ですが、平成〇年に亡くなられており、現在は子が相続されていること、一方 で、本件家屋に居住されているのは、土地所有者の孫であることが判明しました。

本件家屋の構造耐力上の主要部分である屋根、外壁、柱等に傾きや変形はありませんが、 建築部材の屋根瓦や軒裏の一部(国道側及び市道側南西角)については、老朽化により、 強風等による飛散や落下のおそれが見受けられます。

## (2) 老朽家屋に対する危険防止の措置について

老朽化した家屋が周辺環境を害するおそれがある場合は、「熊本市老朽家屋等の適正管理に関する条例(以下「条例」という。)」に基づき、家屋等の所有者等に対して、適正な維持管理を行うよう助言、指導を行っております。また、家屋所有者により適切な維持管理が行われるべきものではありますが、当該家屋が道路に面している場合は、道路管理者に情報を提供するとともに、通行人等に危害が及ぶおそれがあるときは、道路管理者と連携を図り、共同で応急措置などの対応を行っています。応急措置の必要性については、老朽の度合いと周辺への影響を考慮し、総合的に判断することとしております。また、老朽化により明らかに倒壊の危険性があって道路通行に支障をきたす場合には、通行制限を行うか否かの判断を行う必要があります。

### (3) 本件家屋に対する危険防止の措置について

本件家屋に対しては、建築指導課と北部維持課で連携し、現場調査を行ったところ、熊本市管理の道路の通行に危険が伴うと判断したため、居住者との協議内容に沿って、通行者が近接して通行しないように本件家屋敷地内の市道側に看板及びコーンを設置して、通行者への注意喚起の周知を行っています。また、北部維持課により、現地のパトロールを定期的に行っております。市の措置については、地元自治会にも報告し、了解をいただいております。一方、国の措置としては、平成27年5月下旬、本件家屋の屋根の国道側にネット(幅約〇m、高さ約〇m)が張られ、6月下旬、国道側にはみ出していた立木の枝落しが行われました。

申立人は、国道側と同様のネット等による危険防止措置を求められておられますが、本来ならば家屋所有者により適切な維持管理を行うべきであり、市がネット等の対策を実施することは極力控えるべきであると考えております。本件家屋の南側市道に面した箇所については、被害状況も少なく、瓦等の家屋の一部が落下した形跡もないことから、老朽化した建築部材(屋根瓦や軒裏)の飛散や落下の危険性が低いと考え、通行者へ注意喚起の周知を行うことで道路の通行が確保できるものと考えております。

また、経緯でも述べたとおり、業者が、同年 8 月上旬、本件家屋の敷地内に仮設電柱を 設置した際、老朽化により破損していた市道側南西角の屋根瓦や軒裏の一部を撤去したた め、通行人等に危害を及ぼすおそれは、より低くなったと判断しています。

なお、同月〇日の台風により、屋根瓦の一部が飛散し落下していますが、当該屋根瓦は 国道側のネットと本件家屋の間に落ちており、他方、市道側には屋根瓦の落下はありませ んでした。

## 3 今後の対応について

本件家屋の管理に関しては、平成27年3月〇日付け、本件家屋の相続人に対し、条例第3条に基づき通知文書「建築物の適正管理について」を送付し適正な管理を促すとともに、居住者の方とも協議を行っているところです。居住者の方が本件家屋の解体の意思を示されたものの、解体をする時期については、金銭面や相続による権利関係の問題から時間がかかるとのことで、現在のところ未定です。そのため、本件家屋が解体などにより状態が改善されるまでの期間は、現状の応急措置を継続し、居住者及び本件家屋の相続人に対し、早期改善に向けた指導等を引き続き行ってまいります。仮に、本件家屋の状態が一向に改善されない場合には、改善されるまでの期間、居住者及び本件家屋の相続人において、具体的な応急措置(ネットを張る等)を実施するよう指導を行っていきます。

また、市道の維持・管理に関しては、定期的にパトロールを行うとともに、今後、本件 家屋の老朽化等が進み、破損物等により明らかに道路通行に支障がある場合には、当該破 損物等の撤去及び通行制限などの現場状況に見合った安全対策を行います。

#### 【オンブズマンの判断】

## 1 本件の家屋と道路の現状

本件で問題となっている家屋(以下「本件家屋」という。)の敷地は、幅約〇mの国道と幅約〇mの市道が交差する三叉路の角にあります。本件家屋は築後数十年以上を経たと推定される相当老朽化した木造二階建て建物であり、本件苦情申立ての時点では、国道側及び市道側南西角付近は、屋根瓦や軒裏の建材の一部が強風等により飛散又は落下する恐れがあると認められるものでした。

本件家屋には居住者がいますが、居住者は敷地所有者の孫にあたる男子であり、家屋と敷地の所有者は別人であるということです。

## 2 市の対応等とその是非について

(1) 本件家屋をめぐる申立人と市とのやり取りの経緯や市が行った対策は「市からの回答」に詳細に記載されているとおりです。

平成 26 年 11 月以降、申立人から度々の苦情相談を受けて、市においては、本件家屋や本件家屋に接する市道の調査等を行い、本件家屋が「管理不全な状態」であることを認めて、市道側にコーンの設置と注意喚起のための看板を設置し、パトロールを定期的に行うとともに、居住者に対しても適正な管理を行うように助言・指導を行っています。居住者は家屋解体の意思を示しているものの、その時期は不明であるということです。また、市では地元自治会にも対応について報告をして了解を得ています。

- 一方、国土交通省熊本河川国道事務所においては、平成27年3月に市から連絡を受けると、同年5月には国道側の歩道上に土台とポールを設置して高さ約〇m、幅約〇mのネットを張り、6月には国道上に張り出していた立木の枝落しを行いました。
- (2) 老朽家屋等の適正管理については、平成26年4月1日から「熊本市老朽家屋等の適正管理に関する条例」(以下「条例」という。)が施行されています。市ではこの条例と道路法に基づいて、居住者への助言・指導や市道の安全管理を行っており、一応の対応はしていると認められます。

それでも申立人が市の対応に不満を持つのは、国道側の国の対応が、ネットを設置し、 立木の枝落としを行うなど、危険防止のために迅速かつ十分に対応していると認められる のと比較すると、市の対応が不十分であると考えられるからです。

また、市の関係部署の連絡・情報提供が十分でなく、申立人への説明に一部齟齬があったことも申立人の不信の原因になっているように見受けられます。説明をする場合は、関係部署が情報を共有して、正確に伝えるように配慮すべきです。

(3) 申立人は、市道側にもネットを設置すべきであると要望しています。国はネットを設置したのに、市はなぜ設置しないのかという申立人の疑問は理解できます。これに対する市からの回答は、家屋等の適切な管理は本来所有者等が行うべきであると考えること、屋根瓦や軒裏の建築部材等の飛散や落下の危険性の度合いは国道側に比べて低いこと、市道側には本件家屋の出入口があるためネットを張るのは難しいことなどの理由によるということです。これに加えて、苦情申立て後の今年の8月上旬に、業者が本件家屋の敷地内に仮設電柱を設置した際、市道側南西角の老朽化した屋根瓦や軒裏の一部(市道側の屋根の約半分)を撤去したため、市道側においては屋根瓦等の落下の危険性はさらに減少したという事情もあります。

条例によると、家屋等の適正管理義務は所有者等にあり、市は、管理不全な状態となっていると認めるときは、所有者等に対し、適正な管理の実施に関し必要な助言又は指導を行うことができ、必要な改善措置が講じられない場合は勧告することができ、正当な理由なくこれに応じない場合は、必要な改善措置を講じるように命ずることができるとなっています。そして、道路法によれば、市は市道を常時良好な状態に保つように維持し、修繕し、一般交通に支障を及ぼさないように努め、交通に危険性がある場合には、危険を防止

するため、道路の通行を禁止又は制限することができます。

これらの市の権限のうち、どのような対策や方法を採用するかは、家屋の老朽化や危険の程度と指導等又は規制の必要性とを総合的に勘案して、専門家が適切に判断すべきものと考えます。国道側のようにネットの設置が望ましいことはわかりますが、市では、上記の諸事情から、現状では、居住者等への助言・指導とコーン及び看板の設置で十分であると判断したようです。

(4) なお、平成27年8月〇日に熊本県に上陸した台風の通過後の本件家屋や道路の被害状況を見ると、国道側には屋根瓦の一部がネットと本件家屋の間に落下していましたが、市道側には落下していなかったということでした。業者が市道側の屋根瓦や軒裏の一部を撤去したことも幸いしたと思いますが、その結果を見ると、市の対応が不十分であったとは言えないようです。市としては、一応やるべきことをやっており、市道側にネットを設置しなかったことをもって市の対応に不備があったとは認められないと考えます。

# 3 市の今後の対応について

道路の通行の安全のためには、本件家屋を解体するのが確実な方法であり、居住者にもその意思があるようですが、土地所有者・建物所有者等の権利関係が複雑なため、その実行までには相当の期間を要するものと考えられます。そこで、当面の対策が必要ですが、市においては、「市からの回答」の「今後の対応について」に記載されているように、状況に応じて、居住者等に対する具体的な助言・指導や市道の安全のための対策等を行うということですので、それを期待したいと思います。

申立人におかれては、通学する児童や一般の通行人等の安全のためにも、市に対して情報提供と注意喚起をしていただき、ありがとうございました。

## (8) 道路新設による既存道路の遮断

### 【苦情申立ての趣旨】

私たち○○会は、○○校区○○町内の住民で構成される団体であり、各人の自宅は、東西に走る県道○○線(以下「県道」という。)から南に延びる市道(以下「市道A」という。)を入ったところにある住宅街にある。そのため、市道Aは、私たちにとって県道へ出るための重要な手段であり、数十年にわたって慣れ親しんできた大切な道路であった。

ところが、新たに整備されることになった都市計画道路○○線(以下「新設道路」という。)が、南北に走っている市道 A を東西に横切るような形で、しかも市道 A より○メートルほど高く作られる計画であるため、新設道路の完成後、市道 A は、新設道路にぶつかるところで行き止まりになってしまうことが分かった。つまり、新設道路が完成すると、○○町内から市道 A を通って県道に出ることができなくなってしまうことになり、私たちとしては非常に困る。

○○町内から県道に出るための道としては、市道 A の近くを市道 A と平行に走っている 市道(以下「市道 B」という。)が残される計画となっているが、○○町内から市道 B を使 って県道に出る場合、市道 A を使った場合より数十メートルほど距離が遠くなり、高齢の住民にとっては不便になるうえ、市道 B の出口は市道 A よりも狭くて見通しも悪いため車両の通行は危険であり、現に市道 B の出口では事故も起こっている。さらに、市道 A は通学路にも利用されているため、市道 A が行き止まりになれば市道 B を子どもが通ることになると思われるが、ただでさえ狭くて危険な市道 B を子どもも通ることを考えると、住民としては気が気でない。そのため、住民としては、事実上市道 B よりさらに向こう側にある市道(以下「市道 C」という。)を使わざるを得ないが、市道 C を使って県道に出る場合には、市道 B を使った場合よりもさらに距離が遠くなってしまい、高齢の住民にとっては非常に不便であるし、やはり市道 A よりも見通しの悪い交差点を通らなければならなくなり、危険である。

そもそも、自宅周辺に新設道路が通るというだけで、交通量の増加に伴って交通事故の 危険が増し、騒音や排気ガスも増えるなど、様々な不利益が考えられるが、それでも新設 道路が必要だというならば、新設道路を通すこと自体に反対するものではない。しかし、 単に新設道路が通るだけでなく、それによって重要な市道 A までが行き止まりにされ、市 道 A より不便で危険な市道 B や市道 C を使うよう強いられるのでは不利益が大きすぎる。

そこで、平成25年8月〇日、私たちは、新設道路の整備事業を所管している熊本市に対し、市道 A を行き止まりにせず、今後も通れるようにして欲しいと要望書を提出した。私たちとしては、新設道路が市道 A よりも高く作られることから、新設道路の下にトンネルを通し、市道 A もやや掘り下げるなどして、新設道路の下を市道 A が通れるようにするなどすれば、市道 A を行き止まりにしなくても済むのではないかと考えていた。

しかし、その後の度重なる交渉にも関わらず、熊本市側からの新しい提案もないまま、 平成27年3月、熊本市から、市道 A を行き止まりにしないで欲しいという私たちの要望 に応えることはできないと言われた。また、市道 A が行き止まりになることによって私た ちが受ける多くの不利益については、私たち周辺住民が100パーセント受忍するしかな いということも言われた。

既に述べたとおり、市道 A は私たちにとって極めて重要な道路であり、市道 A が行き止まりになった場合、私たちは重大な不利益を被ることになるにも関わらず、市がこのような対応をすることに納得がいかない。

## 【市からの回答】

1 都市計画道路ができるまでの一般的な手続きの流れについて

都市計画道路は、一般に、①公聴会等の開催、②都市計画の案の縦覧、③都市計画審議会の開催、④都市計画の決定、⑤都市計画の告示等、⑥都市計画の変更、⑦事業施行者の決定、⑧予備設計、⑨認可又は承認の申請、⑩都市計画事業の認可等の告示、⑪事業計画の変更、⑫事業の施行について周知させるための措置、⑬測量・調査、⑭詳細設計、⑮設計・用地説明、⑯用地幅杭設置、⑰用地測量・調査、⑱用地交渉、⑲用地買収、⑳工事計

画説明を経て工事を行い、完成後に供用を開始するという流れで作られます。

上記の一連の手続きのうち、都市計画が決定される以前の①②の場面では、以下のとおり周辺住民が都市計画道路に関して意見を述べる機会が設けられています。

まず、①については、都市計画法(以下「法」という。)第 16 条第 1 項に基づき、都市計画の案を作成しようとする場合において、必要があると認めるときは、公聴会・説明会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講じることとされています。これは、都市計画の案が作成された後の手続きとしての法第 17 条の縦覧及び意見書の提出とは別に、都市計画の案の作成の段階でも住民の意見をできるだけ反映させるとともに、そのための措置として、住民に公開の場での意見陳述の機会を確保すべきであるとの趣旨によるものでもあります。なお、公聴会の開催にあたっては、道路について、全体的な交通体系、路線の起点終点及び経過地、構造の概要等を概ね縮尺 1 万分の 1 ないし 3 万分の 1 の図面で示すことが望ましいとされています。

次に、②については、法 17 条第 1 項及び第 2 項に基づき、都市計画を決定しようとするときはあらかじめ当該都市計画の案を公衆の縦覧に供すべきこと、住民等は縦覧に供された都市計画の案について意見書を提出することができることとされています。これは、都市計画は都市の将来の姿を決定するものであり、住民に対する影響が極めて大きいばかりでなく、土地利用等に関し住民に義務を課し、権利を制限するものであることから、決定に当たっては、あらかじめ広く案の内容を住民等に知ってもらうとともに、その意見を反映させることが必要であるとの趣旨によるものです。

また、都市計画の決定後においては、都市計画の実施に関し、具体的にどのようにして計画を実施していくのかなどの点について、⑫⑮⑩などの機会に意見を述べることができます。

このようにして道路整備計画について周辺住民から要望等があった場合、当該要望に対しどのように応えるかを考えるにあたっては、以下のような点を考慮することになります。まず、道路の構造に関しては、道路法第29条により、安全かつ円滑な交通を確保できるものでなければならないとされています。そして、同法第30条は、道路の構造の技術的基準は政令で定めることとしており、これに基づいて道路構造令(以下「政令」という。)が定められています。政令第1条において、道路構造令は、道路を新設し、又は改築する場合における道路が最小限保持すべき一般的技術基準であるとされていることからも、道路の構造に関しては政令を遵守する必要があります。したがって、道路整備計画について周辺住民から要望等があった場合、まずは政令の定める技術的基準を遵守しながら要望に添った整備を行うことが可能であるかを検討することになります。また、政令の基準を遵守しつつ要望にこたえることが技術上可能である場合であっても、要望の内容によっては、関係機関との協議が必要になることもあります。その場合、関係機関からの意見を受け、経済性、施工性の視点から、要望に添った整備が現実的に可能であるかどうかを検討することになります。

#### 2 申立人からの要望を受けるまでの経緯について

本件で問題となっている都市計画道路〇〇線(以下「新設道路」という。)の事業認可区間は、JR 鹿児島本線〇〇付近の熊本市中央区〇〇を起点とし、県道〇〇線との交差点の熊本市西区〇〇を終点とする、延長〇〇m、幅員〇〇m、車線数2車線の都市計画道路です。

この新設道路は、熊本県において昭和 44 年に都市計画決定を行い、平成 14 年に事業認可を取得し、平成 24 年 4 月の本市の指定都市移行に伴って本市が事業を引き継いだものであり、早期の完成を目指して取り組んでいる路線です。

この引継ぎの際には、平成 22 年 8 月〇日に熊本県が開催した事業計画説明会において、当時の老人会長から、「地区内で発生した火災の際、消防車の進入に苦労したため、新設道路が市道 A を分断する計画について見直して欲しい。」旨の要望があったことも引き継ぐことになりました。熊本県から引き継いだところによれば、この説明会においては、熊本県が検討した代替案として、新設道路南側に隣接する個人所有の買収残地である土地を利用して副道(道路が沿道と高低差を生じる場合に車両が沿道に自由な出入りができるよう、本線と併行して設けられた道路)を新設する計画案を、買収残地の土地所有者及びこの変更計画で影響を受けることとなる近隣の土地所有者の同意や警察との協議が必要である旨の留保を付した上で説明しています。しかし、この計画案に関しては、同説明会において、反対意見が示されています。このような事情に加え、仮に副道を設置して市道 A から直接新設道路に出られるようにしたとしても、新設道路に出るまでの距離が市道 B を利用した場合と変わらないうえ、副道の出口が市道 B の出口と近接し危険であると考えられることから、本市としては、代替道路としての副道の新設はできないものと判断しています。

もっとも、本市としても、緊急車両が進入できるかどうかは重要な課題であると認識しております。そこで、熊本県から事業を引き継いだ後の平成24年11月〇日、市道Aを行き止まりとした場合における救急消防活動時の緊急車両の通行について西消防署へ意見聴取を行うとともに、救急車などの小型自動車等の軌跡図を用いて現地周辺道路の通行の可否を検討し、その結果、緊急時の救急消防活動には支障ないことを確認しました。

これらの検討結果を基に、平成25年1月〇日に〇〇町内自治会長へ、同年2月〇日に〇〇町内前老人会長へ、同年3月〇日に申立人及びその関係者31名へ、緊急車両の通行についての報告説明を行いました。しかし、3月〇日の説明会において、申立人関係者から、「緊急車両が図上のルートを通れるというのは、あくまで机上論であり、本当に現地の角を曲がれるのか実際に走らせてみないと分からない。消防署からの直接的な説明はないではないか。」との意見が出されたため、同年6月〇日、西消防署の協力を得て、申立人関係者立会いのもと、現地での救急消防活動時に実際に用いられる予定となっている車両を用いて、救急車、ポンプ車、指揮車による現地の試走を行い、これらの車両の通行が現実に可能であることを確認していただき、翌〇日に申立人及びその関係者28名に対して改めて説明会を行いました。しかし、試走によって緊急車両の通行が可能であることについては確認していただけたものの、この説明会では「そもそも市道Aが通行できなくなるのはおかしい。

なぜ市道 A が通行できなくなるのか。」との意見が示されました。

その後、同年 8 月〇日に申立人から「市道の行き止まりとなる設計を変更し、これまでの住民の利便性と安全を守ること。」を要望する要望書が提出されることとなり、緊急車両の通行の可否にかかわらず、市道 A を行き止まりにする計画を見直して欲しいとの申立人の要望が示されました。この要望書は都市建設局長が受け取り、その際、トンネルや副道の設置はできないが、それ以外に対応できるものについては対応していきたい旨お伝えしております。

3 申立人の要望に関する市の見解と交渉の経緯について

申立人から要望書の提出を受けた後の、市と申立人の交渉の経緯及び申立人の要望に関する市の見解は以下のとおりです。

### (1) 前提条件

先述のとおり、道路を新設するにあたっては、政令の定める技術上の基準を遵守する 必要があります。したがって、新設道路及び市道 A に関する申立人の要望を実現するこ とができるかどうかを検討する場合にも、政令が定める技術上の基準を考慮する必要が あり、その中でも特に以下の規定が問題となります。

まず、政令第27条第2項には、交差点等の道路の構造について、「道路が同一平面で 交差し、又は接続する場合においては、必要に応じ、屈折車線、変速車線若しくは交通 島を設け、又は隅角部を切り取り、かつ、適当な見とおしができる構造とするものとす る。」と定められています。この規定の趣旨は、交差点に接近する車両が交差点を安全に 通過できるよう、道路の構造に配慮することにあります。

交差点に接近する車両の通行の安全を確保するために考慮すべき構造上の条件は様々ですが、そのひとつとして、交差点付近の縦断線形(路線が、高さの違う 2 点を結ぶ場合に生じる勾配のこと)があります。交差点付近に急勾配があると、交差点内の視認性を悪化させるだけでなく、交差点で繰り返される停止発進の効率や確実さを損ない、安全性に問題を生じるためです。したがって、縦断線形については、交差点の取り付け部及び交差点前後の相当区間の縦断勾配はできるだけ緩やかにするべきこととなります。市としては、具体的には、沿道条件の許すかぎりできるだけ長い区間を、2.5%以下の緩やかな勾配とすべきであり、地形その他の制約がある場合であっても、少なくとも交差点から35m以上の区間を2.5%以下の緩やかな勾配とすべきであると考えます。このような考え方は、全国の道路管理者が準拠している、日本道路協会発行の「道路構造令の解説と運用」に沿うものであり、国内の道路行政において一般的なものであると認識しているところです。

また、同様の理由から、凸型縦断曲線(やまなりの曲線)の頂部付近又は凹型縦断曲線(すりばち状の曲線)の底部付近には交差点を設けないようにすることが望ましいと考えられます。これも、同じく「道路構造令の解説と運用」の考え方に沿うものであり、 国内の道路行政において一般的な考え方であると認識しています。 本件においては、新設道路の終点となる交差点は既に整備済みであり、この交差点と市道 A の地盤高に約○m の高低差があります。したがって、市道 A を現状のままで新設道路と接続するためには、新設道路に勾配をつけ、交差点から市道 A に向かって下がっていくような形にする必要があります。しかし、この交差点から、市道 A と新設道路の交差部までの距離は約○m であり、勾配率を 2.5%以下にとどめるべき最小区間である○m を下回るため、先述の政令第 27条により、交差点から市道 A と新設道路の交差部までは、2.5%以下の緩やかな勾配にしなければなりません。そのため、政令の基準を遵守する限り、新設道路と市道 A の交差部において、新設道路の地盤高と市道 A の地盤高とに約○m の高低差が生じることは避けられず、市道 A を現状のままで新設道路と接続することはできない状況です。

また、縦断勾配に関する規定としては、政令第20条により、交差点以外の部分についても縦断勾配の限界が定められています。同規定によれば、本件新設道路の勾配は原則として7%以下にすることとされており、やむをえない場合であっても、9%以下にすることとされています。

### (2) トンネルの設置について

## ア 現在の計画を前提としたトンネルの設置

先述のとおり、平成25年8月〇日、申立人から、「市道の行き止まりとなる設計を変更し、これまでの住民の利便性と安全を守ること。」との要望書を受理しました。この時点での具体的な要望内容は、新設道路の下にトンネルを設けることにより、市道Aを南北に通り抜けられるようにしてほしいというものです。トンネルの設置については、要望書受理以前の同年6月〇日(緊急車両の試走の翌日)の説明会においても設置を要望する旨の意見をいただいていたため、要望書受理以前から検討してきたところですが、要望書を受理する際に都市建設局長が明言しているとおり、トンネルの設置はできないものと考えております。その根拠は以下の通りです。

まず、政令第12条により、道路上には車両や歩行者の交通の安全を確保するために、ある一定の幅、ある一定の高さの範囲内には障害となるようなものを置いてはいけないという空間確保についての規定があります。同条によれば、普通道路においてはトンネル内の空間としての高さが4.5m以上確保される必要があり、高さ2.8m程度の小型自動車等を通行対象車両とする小型道路においてもトンネル内の空間としての高さは最低3.0mを確保する必要があります。

本件においてトンネルを設置する場合、トンネルの頂版(天井部)の厚みと、その上に設置される新設道路の舗装等の厚みだけで、最低でも約○mの厚みが生じます。そうすると、仮に市道 A を小型道路としてトンネルを設置する場合でも、トンネル全体の高さは約○m となり、市道 A と新設道路の間に約○m の高低差が生じることを前提としても、設置することとなるトンネルの舗装面が市道 A の現在の舗装面より約○m 低くなるため、市道 A を掘り下げてトンネルの舗装面へすりつける必要

が生じます。

しかし、市道 A を掘り下げてすりつけを行った場合、市道 A が接している私有地と市道 A との間に段差が生じ、それらの土地の土地利用が大きく制限されることとなってしまいます。このように、トンネルを設置した場合、市道 A の隣接地の所有者の財産権に影響を及ぼすことが避けられない状況です。

市としては、上記のような事情に鑑み、本件ではトンネルの設置はできないと判断しております。このような検討内容については、同年 12 月〇日に説明会を開催することとしておりましたが申立人関係者からのキャンセルがあったため、また、その後、申立人関係者からの要望を受けて平成 26 年 8 月〇日に改めて説明会を開くこととし、パワーポイント及び模型を使用して説明したところです。

## イ 新設道路を東に向かって上げることによるトンネル設置の実現

すると、同説明会において、申立人関係者から、交差点から市道 A に向かって新設道路を下げていくというこれまでの市の説明とは逆に、「市道 A の約○m 西側に位置する交差点から東へ向かって、新設道路を上げていけばよいのではないか。」といった意見が出されました。確かに、交差点から市道 A にかけて新設道路を上げていった場合、市道 A の舗装面とトンネルの舗装面の高低差は減少し、市道 A を掘り下げることによる隣接私有地への影響を緩和することが可能です。しかし、市道 A の舗装面とトンネルの舗装面の高低差をなくす程度に新設道路を上げることは、交差点から 35m以内にあっては 2.5%以下の勾配率にしなければならないという基準に照らして不可能です。仮に 2.5%以下の勾配率で新設道路を上げていった場合、市道 A と新設道路の交差部における高低差は○m から○mに増加しますが、それでも市道 A の舗装面とトンネルの舗装面の間には約○mの高低差が生じるため、市道 A をトンネル舗装面にすりつけるために隣接地の土地利用に影響を及ぼすことは避けられません。

さらに、交差点の西側に取り付いている既設道路も西へ向かって上がっていることから、交差点から東へ向かって新設道路を上げていった場合、交差点がすり鉢状の底部に位置することとなってしまい、凹型縦断曲線の底部に交差点を設けないことが望ましいという政令の考え方に反することとなってしまいます。実質的にも、交差点の西側に取り付いている既設道路から交差点を通過して新設道路を走行する場合に、既設道路から交差点までは下り、交差点から市道 A は上り、市道 A から更に東に向かっては下りとなり、短い距離の中で下り、上り、下りが繰り返されることとなりますから、新設道路の安全性が損なわれる結果となってしまいます。また、反対に新設道路から交差点を通過して既設道路を走行する場合、市道 A までは上り、市道 A から交差点までは下り、交差点からさらに西に向かっては上りとなり、短い距離の中で上り、下り、上りが繰り返されるだけでなく、市道 A までの上りの際に交差点の信号の見通しが悪くなり、安全性を一層損なう結果となります。このよう

に道路が構造上安全性を欠くことは、道路の構造は安全かつ円滑な交通を確保できるものでなければならないとする道路法第 29 条の定めにも反するおそれがあるものです。

以上のように、交差点から東へ向かって新設道路を上げていくことは政令の規定に抵触し、新設道路の安全性にも問題を生じることから、現実的ではありませんが、申立人からの強い要望により、市において、交差点から市道 A に向かって新設道路を上げた場合の複数案の検証を行いました。

この結果、どの案においても、交差点から市道 A に向かって新設道路を上げるこ とにより、市道 B (市道 A より約 40m 東側を、市道 A と平行に走っている市道)及 び市道 C(市道 Bのさらに約55m 東側を、同じく市道 Aと平行に走っている市道) の沿線の土地利用が新たに大きく制限されてしまうことが検証されています。すな わち、交差点から市道 A に向かって新設道路を下げていく現在の計画では、政令第 27 条第 2 項の定めから導かれる基準に従って交差点から約 35m までの区間を 2.5% 以下の緩やかな勾配とした場合でも、その先の勾配率を政令第 20 条が定める基準 (原則 7%以下、例外にあたる場合でも 9%以下) の範囲内でやや大きくすることで市 道 B の地盤高に取り付くことができますが、交差点から市道 A に向かって新設道路 を上げていった場合、市道 A と新設道路が交差する地点での新設道路と市道 B の高 低差が大きくなりすぎ、先述の政令第20条が定める勾配率との関係上、市道Bの地 盤高に取り付くことができず、市道Bの地盤高と新設道路の地盤高に新たな高低差 が生じることとなり、同様に市道 C の地盤高と新設道路の地盤高にも新たな高低差 が生じます。そうすると、市道B及び市道Cを新設道路にすりつけるために、新設 道路に向かって市道 B 及び市道 C を上げていく必要が生じますが、その場合、市道 B 及び市道 C と、それに隣接する私有地との間に段差が生じ、土地の利用が制限さ れることとなるものです。

このように、交差点から市道 A に向かって新設道路を上げていくことが政令の趣旨に反するだけでなく、周囲に与える影響が非常に大きいという検証結果が出ていることも踏まえ、市としては、やはり交差点から東へ向かって新設道路を上げていくことはできないものと判断しております。

交差点から市道 A に向かって新設道路を上げていった場合に関するこれらの検討結果については、平成 27 年 1 月〇日、同年 3 月〇日、同月〇日に説明会を開催し、申立人への説明を行いました。

## ウ トンネル設置についての検討結果のまとめ

以上のとおり、市としても複数案を検討したものの、政令による基準との関係上、 市道 A を南北に通り抜けられるようにするためのトンネルの設置はできないものと 考えております。

市としてはトンネルの設置はできないと考えていることやその理由については、

これまで繰り返し申立人にご説明してきたところですが、現在に至るまでご理解を 得ることができておりません。

### (3) 道路の隅切りについて

平成25年8月〇日に申立人から要望書が提出された際、トンネルの設置とは別に、「現場周辺の市道が、農道から市道になったときに、隅切りをしっかりしておくべきだった」との意見がありました。

市としても、市道 A が行き止まりになる場合、これまで市道 A を通っていた車両は市道 B 及び市道 C を利用することとなり、そこにつながる現場周辺の市道を通ることとなるため、現場周辺を車両で通行する際の利便性確保は重要であると考えております。

そこで、同年11月〇日及び同月〇日、現場周辺の市道の利便性を確保するために隅切りすることが望ましいと考えられた3箇所の地権者3名に対し、隅切りに協力していただけるかの意向確認を行いました。3名の地権者のうち、1名は「協力することはできない」とのことでしたが、残りの2名のうち1名は、「土地の利用に支障のない範囲であれば協力する」とのことであり、残る1名も、「現状では車両の通行に支障はないと思えるためすぐに協力するとはいえないが、新設道路完成後に支障があれば検討する」とのことでした。

これを受け、平成26年7月、「土地の利用に支障のない範囲であれば協力する」として承諾いただいた地権者の所有地については隅切り工事を完了し、同年8月〇日に開催された先述の説明会において申立人にも報告しております。

もっとも、平成27年1月〇日に開催された先述の説明会においては、申立人から「隅切りなど小手先のことをやっても意味が無い」とのご意見をいただいているところです。

# (4) 階段及びスロープの設置について

トンネル、副道のほか、市道 A と新設道路を接続する方法として階段及びスロープを 設置する方法が考えられます。階段及びスロープの設置に関しては、熊本県が、市に事 業を引き継ぐ以前から地元の要望を受けて検討していたものであり、市がこれを引き継 いでいます。

市が事業を引き継いだ後の階段及びスロープの設置に関する交渉の経緯として、まず、 平成25年8月〇日に申立人から要望書を受理した際、「階段を市道Aと平行に設置する のではなく、横に回してもっと緩やかにすれば歩きやすくなるのではないか」とのご意 見をいただきました。しかし、階段を横に回すためには市道Aに隣接する私有地を使用 しなければならなくなるため、現実的には困難であると考えました。

そこで、同年9月〇日から〇日にかけて、緩やかな階段を設置する場合に土地利用に影響を与えてしまう地権者へ、階段計画案について説明を行うとともに、階段を緩やかにすればその分土地の利用が制限されてしまうことを前提に、どの程度までであれば協力してもらえるかご意見を伺いました。その結果、今後の土地利用に影響が少ない範囲で、1:2(1段の高さが約〇cm)の階段計画で了承を得ることができました。

平成 26 年 8 月〇日に開催された先述の説明会において、申立人へも報告を終えております。

## (5) 検討結果のまとめ

以上のとおり、市としては、考えうる限りの方策を検討した上でなおトンネルの設置は不可能であると判断しております。他方、階段及びスロープの設置に関しては、歩行者が歩きやすく、自転車を押して通行することができる緩やかな階段及びスロープを設置することが可能であると考えており、市道 A が行き止まりになることによる周辺住民の不便を緩和する方法としては、階段及びスロープの設置が最も適切であると考えます。また、要望があった隅切りに関しては、隅切りを行うことが望ましい3箇所のうち1箇所についてはすでに工事を終えており、残る2箇所のうち1箇所については、新設道路の整備後、必要があると認められる場合には、地権者の方へご協力いただけないか相

(6) 「周辺住民が100パーセント受忍するしかない」との発言について

談することが可能であると考えております。

なお、申立ての趣旨にある「周辺住民が 100 パーセント受忍するしかない」という発言についてですが、市としては、そのような表現での発言はなかったものと認識しております。ただ、先述のとおりトンネルの設置等のご要望には応じかねることから、その旨申立人にご説明し、ご理解いただきたいということはお願い申し上げてきたところです。

## 4 今後の方針について

以上に述べてきたとおり、市道 A に関する申立人の要望については、市としても可能な限り検討を重ねてきたところですが、本件においては、政令が定める技術上の基準内でトンネルを設置することは実際上不可能です。そのため、市としては、新設道路については現在の計画通りに整備を進めざるをえません。

ただし、市道 A が行き止まりになることによる周辺住民の不便を緩和する措置として、 市道 A と新設道路をつなぐ緩やかな階段及びスロープを設置し、歩行者等の利便を確保す るとともに、隅切りなど車両の通行を容易にするための対策についても、ご要望があれば 対応できる範囲で対応していきたいと考えております。

#### 【オンブズマンの判断】

- 1 新設道路計画の経緯とオンブズマンの調査の対象
- (1) 本件で問題となっている都市計画道路(以下「新設道路」という。)の計画から現在 までの経過と付近住民に対する説明や交渉の経緯については、「市からの回答」に詳 しく記載されていますが、主要部分を摘示すると以下のとおりです。
  - ① 昭和44年、熊本県において新設道路の都市計画決定。
  - ② 平成14年、事業認可を取得。
  - ③ 平成22年8月、熊本県が事業計画説明会を開催。

- ④ 平成24年4月、熊本市が事業を引き継ぐ。
- ⑤ 同年11月、市が緊急時の救急消防活動に支障がないことを確認。
- ⑥ 平成25年1月、○○町内自治会長に説明。
- ⑦ 同年2月、〇〇町内前老人会長に説明。
- ⑧ 同年3月、申立人ら31名に説明。
- ⑨ 同年6月、救急車等の現地試走を実施し、その結果を申立人ら28名に説明。
- ⑩ 同年8月〇日、申立人らから「市道Aが行き止まりとなる設計を変更し、住民の 利便性と安全を守ること」を要望する旨の要望書が提出される。
- ⑪ 平成26年8月○日、市が申立人らに、トンネル設置に関する説明会を開催。
- ② 平成27年1月○日、3月○日、3月○日、市が申立人らに、新設道路を上げた場合の検討結果に関する説明会を開催。

### (2) オンブズマンの調査の対象

熊本市オンブズマン条例第 15 条には、オンブズマンの調査対象外となる事項が定められているところ、同条第 3 号には、「苦情の申立てに係る事実のあった日又は終わった日から1年以上経過しているとき。ただし、オンブズマンが正当な理由があると認めるときは、この限りでない。」とあります。本件の苦情申立ては、平成 27 年 8 月でありますから、原則的には同 26 年 8 月以降の事実が対象になりますが、同月以降の市の対応は、平成 25 年 8 月〇日に申立人らから提出された要望書に関するものでありますので、例外的に、要望書が提出された日以降の市の対応を対象にするのが相当であると認めます。

#### 2 申立人らの要望

申立人らの要望は、要するに、新設道路の建設によって、これと交差する市道 A が、遮断され、通行ができなくなるのは困るので、通行ができるように計画を変更して欲しいというものです。申立人らが、市道 A を通行ができなくなると不便になり不利益を受けることは、申立人及び市の双方に争いがないところです。有効な解決策があるならば、それが望ましいことは疑いありません。

### 3 「市からの回答」の検討

- (1) ところが、これに対する「市からの回答」は、市道 A が行き止まりにならないように計画を変更することはできないというものです。その理由の詳細は「市からの回答」にあるとおりですが、新設道路の終点となる交差点(以下「終点」という)はすでに整備済みであるところ、終点から市道 A までの距離はわずか約○mで、その高低差が約○mあるため、高低差をなくすためには、終点から急勾配の下り坂にしなければならず、そうすると「道路構造令」に基づく技術基準(以下「基準」という。)の勾配率が遵守できず、一方、技術基準を遵守して終点からの下りを 2.5%以下の勾配率にすると、新設道路と市道 A は交差部において約○mの高低差となるため、市道 A を遮断せざるを得ないというものです。これは工事の実施方法における専門技術的な問題です。
- (2) 次に、新設道路が市道 A を遮断することを前提として、新設道路の下をトンネルで

通行することが検討されました。その結果の詳細は「市からの回答」にあるとおりですが、終点からの勾配率を 2.5%以下としたうえで、終点から下り坂にして市道 A との高低差が○mとなることを 想定しても、終点から上り坂にして市道 A との高低差が○mとなることを 想定しても、トンネルを設置するには、基準上トンネル内に一定の空間が必要であるため、 市道 A を掘り下げる必要があり、そうすると市道 A に接する周辺の土地との段差が生じ、周辺土地への出入りができなくなってしまうということです。トンネルを設置すれば市道 A を通行する住民の通行利益は害されないで済みますが、市道 A に接する土地所有者の土地 利用の利益が阻害されます。これは専門技術的な見地からの判断とともに、対立する利害の内容や影響等を勘案した上での総合的な政策選択が問題となります。

- (3) 市は、以上の各方法はいずれも問題があって実施が困難であるとして、市道 A の遮断を前提に、通行する住民の不利益緩和措置を検討しています。その一つは、市道 A に並行する市道 B (約 40m東) 及び市道 C (約 55m 東) が自動車等による通行の迂回路となることから、その利便性を高めるための隅切りであり、一部では工事が完了しているということです。二つ目が、市道 A を遮断するかわりに、 $\bigcirc$  mの高低差のある新設道路に上るための緩やかな階段及びスロープを設置するという方法です。階段及びスロープは、緩やかにすればするほど隣接地と接する長さが長くなり、その分隣接地の土地利用に影響を及ぼしてしまいますが、これについては、平成 25年9月頃に隣接地の地権者に説明をして、階段の一段の高さを $\bigcirc$  c mにする計画で了承を得たということです。階段とスロープは、自動車は通行できませんが、歩行者はもちろん、自転車も押して通行することが可能です。
- (4) 申立人らが、市道 A の遮断によって通行が不便になり、不利益を被ることになるのは納得できないと主張される気持ちはよくわかります。しかしながら、本件は、熊本県が平成 14 年に事業認可を得たものを、熊本市が平成 24 年 4 月に引き継いだもので、多数の関係者の多様な利害の調整と諸事情を考慮した上での政策選択と専門技術的な見地からの判断の積み重ねの結果、現在に至っているものです。市としては、市道 A を遮断しないようにという要望やトンネル設置の要望には応じられないということですが、これらは、行政庁に広範な裁量が認められている政策選択と専門技術的判断の結果によるものであるため、その是非をオンブズマンが判断することは相当ではないと考えます。

### 4 説明等について

市においては、申立人らを含めた住民に対する説明会を開き、その要望を聞いて真摯に対応し、応じられない場合にはその旨の説明をしてきたものと認められます。申立人が主張する「周辺住民が100%受忍するしかない」と言われた旨の苦情については、市の主張とは齟齬がありますが、市がトンネルの設置等の要望を受け入れないことから、申立人が、市の態度や説明をそのように受け取ったとしても無理ないところです。説明の際の言葉使いには細心の注意が必要ですが、全体としてみれば、市の説明はおおむね丁寧であり、特に問題となる言動があったとは認められません。

オンブズマンとしては、市の対応に不備があったとは考えませんが、市の専門技術的判断

ないし政策選択の結果として周辺住民に不便や不利益を被らせることもまた明らかですので、申立人らを含む住民の理解が得られるように、最善の努力を尽くされますように希望します。

# (9) 分譲マンションにおける境界確定

# 【苦情申立ての趣旨】

私は、熊本市中央区○○△△(地番 a)の分譲マンション(以下「本件マンション」という。)の○号を所有し、そこに居住している。平成 26 年 10 月中旬頃、本件マンション敷地内に、里道敷として測点に測量の杭及び金属鋲を設置している(以下「本件設置」という。)現場に遭遇した。作業員に事情を聞いたところ、施主は熊本市東部土木センター(以下「センター」という。)とのことであった。

そこで、センター総務課(以下「担当課」という。)へ出向いて説明を求め、本件設置は本件マンションへの無断侵入や所有権侵害ではないかと抗議した。ところが、担当者の〇〇氏の説明によると、本件設置は、平成26年度国土調査に基づき、地籍調査の一環として里道との官民境界を確定したもの(以下「本件確定」という。)であり、そのための境界立会いについては、平成26年9月〇日付け通知書でマンション所有者・居住者らに知らせていたとのことであった。境界立会いについては、本件マンションの当時の管理組合理事ら2、3人が参加して現場で立会いをしており(以下「本件立会い」という。)、手続き上も不備はないと一蹴されてしまった。また、本件確定は、この地区の里道幅は〇cm としたうえで、本件マンションの建設・分譲(昭和60年)の時から設置してある境界杭(以下「本件境界杭」という。)の地点を里道の中心点として、そこから〇cm(〇cm の1/2)のところをそれぞれ官民境界と位置づけるものであった。さらに、本件里道は不用決定後に用途廃止とするので、買収申請をすれば、公示価格で売渡し所有権を移転するので、買い受ければよいとの説明も受けた。

市の説明について納得がいかないので、次のとおり申し立てる。

本件マンションは分譲マンションであり、区分所有者である私は敷地の所有者でもあるところ、本件確定によって権利が侵害されてしまうので、市は、本件立会いや本件確定の前に、私を含む全所有者に対して立会い等について周知し、説明責任を果たす義務があったはずである。

里道は、地方各地でそれぞれの地形によっても異なるもので、一概にその幅を○cm と判断できないのではないか。里道の幅を決めるためには、里道の周辺の位置・形状・成り立ちなどの自然環境を調査してその実態を十分に把握することが必要である。

本件境界杭を本件里道の中心点と判断するのは疑義があるので、本件確定についてやり直すか修正するか調整(話合いの場を設けるなど)すべきである。すなわち、本件里道は本件境界杭が設置してある場所から対向地側に存在するはずである。本件マンションの建設・分譲(昭和60年)から今日まで本件マンションの敷地として管理し、固定資産税も完

納した部分を里道と一方的確定しているのは理解できない。仮に、本件確定により、敷地の一部が本件里道となれば、現在の駐車場 3 台分が使用不可となり、車両の出入りが困難になり、しかも、消防隊による消火、人命救助車両の進入が不可となるなど不都合が生じてしまう。

本件里道を用途廃止にするという説明についても納得がいかない。すなわち、里道は、 周辺の人々の日々の生活通路で通行権が存在するので、通行利用の有無について周辺住民 の聴取り調査などを行い、一人でも里道の利用者がいるならば安易に用途廃止はできない はずであり、代替地が必要である。

本件里道は不用決定後に用途廃止とするので買い受ければよいとの市の説明についても、 前述のとおり、本件境界確定により本件里道とされている部分は、本件マンションの分譲 後から今日まで本件マンションの敷地として管理し、固定資産税も完納しているのだから、 欲しければ売り渡すという取扱い自体が理不尽である。

## 【市からの回答】

- 1 本件の経緯について
- (1) 平成25年の境界確定について

平成25年8月〇日、申請地地番b、cの申請人より法定外公共物境界立会願申請があったため、同日受け付けた後、現地調査をして申請人(代理人)と立会日の日程調整を行いました。申請人(代理人)が関係地権者・地元参考人(自治会長)に立会いの連絡をされ、同年9月〇日、現地境界立会いがなされ、申請人、隣接地権者(地番aのマンション(以下「本件マンション」という。)管理組合理事長ほか2名)、対向地権者、自治会長が立会いに参加されました。その際の協議内容について、里道の幅は検図帳の幅員〇mで承諾されましたが、里道の位置について、申請人は、里道と並走している私道部分の地積測量図が存在し、ブロック塀より対向地側に里道があると主張されており、他方、対向地権者の主張は、同じブロック塀より申請地側に里道があると主張されたため、立会いの時点では協議が調わず、その日は保留となりました。

同年10月〇日、対向地所有者(地番 d)から法定外公共物境界立会願申請があり、同日受け付け、同年11月〇日に上記の申請の再立会いも含めて、立会いを2件同時に行いました。立会いの連絡は申請人(代理人)側が行い、地番 e (当日欠席、同月〇日に同意を得て、立会確認書を受領済。)以外の関係地権者が立会いに参加されました。本件マンション管理組合理事長ほか2名も、地番b、cの隣接地権者として、また地番dの対向地権者として立会いに参加されました。その際、地番b、cの南側里道については、地番fの地積測量図を基にブロック塀より南側に幅員〇mで協議が調いました。地番dと地番a(本件マンション)との里道幅員は東側と同じ〇mで協議をし、位置については地番aの設置したブロック塀南側面を中心に振り分けた位置(一部摺り付け)で協議が調いました。本件マンション側の境界確認書については、本件マンション管理組合理事長から受領しております。

以上をもとに、同月〇日、地番 b、 c の里道との境界を確定し、同月〇日、地番 d の里道との境界を確定しております。

## (2) 地籍調査、官民境界等先行調査及びその際の境界確定について

申立地については、国土調査法に基づく地籍調査の官民境界等先行調査を実施するために、土木管理課より本件マンション管理組合に対し、地籍調査作業規定準則第 20 条に基づき平成 26 年 9 月〇日付けで立会依頼文を送付しました。

同年10月〇日、マンション管理組合理事長、近隣土地所有者及び道路管理者(熊本市)と、官民境界立会記録等を参考に現地立会い・境界確認作業を行い、境界確定の同意となる地籍境界調査票に各土地所有者から署名・捺印をいただいており、同日、境界を確定しました。

同年10月中旬頃、熊本市東部土木センターが本件マンション敷地内に測量の杭及び金属 鋲を設置していたとのご主張については、東部土木センターではなく、土木管理課地籍調 査班による官民境界等先行調査の請負業者が、境界を確定した場所に設置していたもので す。今後、境界標設置や測量等のために敷地内に立ち入らせていただく可能性があること を境界立会時に土地所有者に対して説明しており、また、立入りの際は、国土調査法第24 条第3項(立入り)の規定に基づき身分証明書を携帯して調査を行っております。

## (3) 申立人とのやり取りについて

同年10月下旬頃、申立人が東部土木センター総務課へ来所され、確定した幅員の根拠について聞かれたので、決裁図面を見せて説明いたしました。その際、平成26年度地籍調査が実施されているので、詳しい内容については土木管理課の地籍調査班に訪ねられるよう案内いたしました。

後日、平成 25 年 11 月立会いの境界は確定しているのかについて尋ねられたため、境界は確定している旨を返答いたしました。

### 2 申立人のご主張について

## (1) 地籍調査及び官民境界等先行調査について

前提として、地籍調査及び官民境界等先行調査について説明させていただきます。

「地籍調査」とは、国土調査法に基づく「国土調査」の1つとして定義されており、毎筆の土地について、その所有者、地番及び地目の調査並びに境界及び地積に関し立会い・測量を行い、その結果を地図及び簿冊に作成することとされています。その成果は登記所にも送られ、登記簿の記載が修正され、地図が更新されることになります。

通常の地籍調査を行う場合、官有地と民有地の境界(道路・河川等と民地との境界)だけではなく、民有地間の境界についても同時に調査・立会い・測量を行うため調査に時間がかかり、一定の範囲しか調査が進まない実情があるため、都市部おいては、より広範囲で官民境界等の明確化ができる官民境界のみの調査(官民境界等先行調査)を先行して行っています。その成果は、都市部において、民間開発事業等に有効な情報となり、地積測量図が作成される際の資料として活用されています。将来的にこれを活用した地籍調査(一

筆地調査)を行うことで、調査の効率化を図ることができるため、官民境界等先行調査について進めているところです。

以上から、今回の申立地についても、官民境界等先行調査が行われているものです。

また、境界確定については、土地所有者、道路管理者等と過去の官民境界立会記録等を 参考に立会い、その際、境界に対する双方の意見の合意が得られた場合、土地所有者から 地籍境界調査票に署名・捺印をいただき、境界確定が成立することとなります。

#### (2) 立会いの周知について

境界確定のための立会いの連絡については、熊本市境界確定要綱(本件の境界確定時の要綱、以下「確定要綱」という。)第3条第3項に基づき、原則として、申請人以外の者への通知は申請人から行うものとしています。申請人に対しては、土地所有者が多数いる場合、土地所有者すべてに周知を行うこと、マンションの場合に管理組合があれば、まずは組合に相談することなどを伝えております。分譲マンション、賃貸マンションに関わらず、土地所有者に対して周知を行うことに違いはありません。

平成 25 年 11 月の境界確定の立会いの際も、前述のとおり、立会いの連絡は申請人(代理人)側が行い、本件マンション管理組合理事長ほか 2 名も立会いに参加されており、立会いの周知に問題はなかったと考えております。

また、地籍調査における官民境界等先行調査の際の立会いの周知については、調査地区内の対象土地の登記簿から土地所有者を確認し、土地登記簿に記載がある土地所有者に立会通知を送付しております。土地の所有者が共有名義の場合には、共有者全員に立会通知を送付しております。分譲マンションについては、マンション管理組合が設立されているため、土地登記簿の権利部の「権利者その他の事項」欄にマンション名が記載されている場合には、マンション管理組合宛に立会通知を送付しております。分譲マンション側の立会参加者や当該マンション内の周知については、マンション管理組合内で検討され、立会いには理事長等のマンション管理組合役員あるいはその代理人が参加されます。

本件においても、土地登記簿の権利部の「権利者その他の事項」欄に本件マンション名が記載されていたため、マンション管理組合に立会いの依頼・目的を通知でお知らせしており、それによって官民境界等先行調査の際の立会いにおけるマンションの各区分所有者への説明責任についても十分に果たされていると理解しております。

#### (3) 里道の幅について

本件里道の幅については、明治時代に作られたと思われる検図帳に記載のある〇合(〇〇m【〇間】×0.〇【〇合】=〇m)及び周辺の過去の立会記録(平成22年11月〇日立会い、平成23年8月〇日決裁の申請地地番g、対向地地番h、iにおける里道幅〇m)を参考に、本件立会いにおいて関係地権者と協議を行い確定したものです。

# (4) 本件の境界確定について

まず、官民境界確定については、確定要綱に基づき、市と申請人及び関係地権者が協議して、道路等との境界を確定することとなります。通常の流れは、立会申請をしようとす

る者(申請人)が関係書類等を市長に提出し(確定要綱第3条第1項)、市は、書類等の内容を確認のうえ受け付け(同条第2項)、申請者及び関係地権者、必要に応じて関係人と現地立会協議を行います(第6条第1項)。協議が成立した場合、立会協議を行った者は、市長に対し「境界確認書」を提出し(同条第2項)、市は記録を作成し(第10条第1項)、決裁がなされて境界確定となります。他方、協議が不成立だった場合、市は不調記録を作成し、決裁未確定記録として綴ることとなります。境界確定における土地所有者、道路管理者(市)は、あくまで地権者として同等の立場で境界立会いを行っており、お互いの合意で境界が確定されることとなります。

本件マンション敷地の北側に県道、西側に市道、南側に里道が通っているところ、昭和59年2~4月にかけて、土地所有者、県道・里道管理者(当時は熊本県)、市道管理者による境界立会いが行われました。その際、本件マンション敷地の北側の県道部分、西側の市道部分については境界が確定しましたが、南側の里道部分については協議が調わず、昭和60年のマンション分譲時点では南側の里道境界は未確定のままでした。

なお、固定資産税の課税は、登記簿上の地積(=面積)に対して行われるところ、本件マンション敷地を測量した法務局備付けの地積測量図はなく、里道との境界線を示す資料が登記簿上はありません。そのため、申立人ご主張の境界線が「登記簿上の境界線」とはいえないものと考えており、本件マンション敷地内の里道部分の固定資産税の課税の有無については判断できる状況にありません。

平成25年11月の境界確定については、確定要綱に基づき、本件の経緯で述べたとおり、本件マンション管理組合理事長等、隣接対向地権者と現地立会いの上、境界確認作業を行い、境界確定の同意である境界確認書に署名・捺印をいただき、境界確定を行ったものです。里道の位置を決定するに際し、地番b、c側の里道については、法務局備付けの地番fの地積測量図があり、これを参考にブロック塀の南側に里道があるということで関係地権者が合意され確定したのに対し、地番dと地番a(本件マンション)間の里道については、地積測量図等がなく、関係地権者の協議により地番a側の設置したブロック塀南側面を中心として振り分けた位置(一部摺り付け)で合意され、確定しました。

官民境界等先行調査については、本件の経緯で述べたとおり、平成 25 年 11 月の境界立会いの官民境界立会記録等の道路幅〇m を基本として隣接・対向地権者、マンション管理組合、道路管理者と立会いを行い、道路幅、道路との境界の位置について双方の合意が得られましたので、地籍境界調査票に署名・捺印をいただき、境界確定を行ったものです。

また、「境界杭」については、本件里道の周辺にいくつかの杭がありますが、統一性はなく、内一つには市道境界を明示する表記があったものの、それ以外は杭そのものに表記がなく、杭は誰が設置したのか、また何を意味しているのか、過去にも記録がなく不明の状況です。申立人が主張されている本件マンションのブロック塀のところにある「境界杭」についても、誰がどのような目的で設置した杭であるかは不明であり、その「境界杭」をもって里道の中心点と判断したわけではありません。

以上のとおり、本件里道における官民境界は、市が単独で決定したものではなく、関係地権者の合意の下に確定された境界です。また、本件境界確定に基づき、すでに関係地権者が登記、土地売買、本件里道の一部払下げを受けるなどの行為をされていらっしゃいます。そのため、境界に明らかな誤りがあり、境界線の変更について地権者全員の合意が得られる場合以外には、すでに確定した境界を容易に変更することはできませんので、ご理解をいただきたいと存じます。仮に、申立人がすでに確定した境界を変更したいのであれば、関係地権者へ働きかけて、再度境界立会いに参加していただいたうえで、境界の位置変更に合意していただく必要があると考えます。

#### (5) 本件里道の用途廃止について

里道の用途廃止及び払下げについては、「熊本市道及び法定外公共物の用途廃止、付替、 払下げに関する事務取扱要綱」に基づき、用途廃止等の申請希望者より事前相談がなされ た場合、用途廃止等の可否について熊本市道認定・廃止及び法定外公共物用途廃止審査会 (以下「審査会」という。)で審査し決定します。審査により用途廃止等が適当と判断され た場合、申請しようとする者は用途廃止等の申請を行うこととなります。

本件里道については、里道としての機能が喪失している状況であり、地番 d 北側部分については、平成 26 年 6 月〇日時点においてすでに用途廃止及び払下げが完了しております。本件里道の残りの部分の用途廃止及び払下げについては、ご相談があれば、審査会に諮って可否を決定することとなります。

### 【オンブズマンの判断】

苦情申立ての趣旨および市の回答によると、本件の論点は、①本件のマンション敷地と 里道の境界立会いは誰に対して周知する必要があったのか、②本件のマンション敷地と里 道の境界確定に問題はなかったのか、③本件の境界確定の今後について、の三つです。こ れらの論点の検討に先立ち、本件の境界確定に至るまでの経緯を押さえておくことにしま す。

#### 1 本件マンション敷地と里道の境界確定に至るまでの経緯

まず、地番 a の分譲マンション (以下「本件マンション」という。) 敷地と里道の官民境 界線が確定されるまでにはかなり長い前史がありますので、それをまずたどっておきたい と思います。

#### (1) 本件マンション敷地と里道の境界確定までの前史

市の回答によると、本件マンション敷地の北側に県道、西側に市道、南側に里道(以下「本件里道」という。)がそれぞれ通っていましたが、昭和59年2~4月にかけて、土地所有者、当時の県道・里道管理者であった熊本県、市道管理者による境界立会いが行われ、北側の県道部分、西側の市道部分については境界が確定したものの、南側の本件里道部分については協議が調わず、昭和60年のマンション分譲時点では、南側の本件里道境界は未

確定のままでした。

過去の資料によると、昭和 53 年 8月〇日に当時の地番 d (申請地)の所有者から境界立会いの申請がなされ、同年 8 月〇日に、申請人、関係地権者、熊本県の職員等による立会いがなされたようですが、申請人と対向地(地番 b、c)の所有者との間で里道の位置について協議が調わなかった旨の記録があります。申請人は、申請地(地番 d)と対向地(地番 b、c)の間にあるブロック塀より 2 尺分対向地(地番 b、c)側に里道が存在すると主張しておられたのに対して、対向地の所有者は、ブロック塀より申請地側に里道は存在すると主張しておられたようです。

昭和59年2月〇日付けで地番 a の所有者より里道との官民境界立会いの申請がなされた記録はありますが、「地元と調整中で連絡待ち」という記述はあるものの、実際に境界立会いがなされたという記録はないようです。ただ、昭和59年3月〇日付けで地番 a の所有者が、地番 a と市道との境界立会いの申請をされており、同年4月〇日の立会いを経て、同月〇日決裁のうえ、境界確定がされています。その時の記録に「申請地地番 a と地番 e の間に里道があるが、現在境界が不確定であり、市道管理者としては一切関知するものではない。」との記載があります。また、同年3月〇日付けで、地番 a の所有者が、地番 a と県道との境界立会いの申請をされており、同年3月〇日の立会いを経て、同年4月〇日決裁のうえ、境界が確定されています。その時の記録にも、「裏面に里道が存在するが未確定である。」との記載があります。そのため、地番 a と里道と対向地との現地での立会いが行われたかどうかは記録からはわからないものの、協議が調わなかったことは明らかです。

また、昭和 62 年 10 月〇日付けで地番 e の所有者からの境界立会いの申請に基づいて、同年 10 月〇日に実施された地番 e と里道との境界立会協議においても、境界についての協議が調わず保留となっていたことがうかがわれます。当時立ち会った熊本県職員が記した現地立会いの概要のなかには、申請人のほかに隣接地、対向地の所有者、自治会長が立ち会ったこと、「対向地マンション(本件マンション)については過去に立会いがなされているが、未確定の状態」、「現況はブロック塀が作られ里道スペースは全くない。」、「マンションの区分所有者の会議で再立会いもしくは同意書で処理したい(但し、マンションは所有者が多く決定が困難なもよう)」、「おそらく里道中心に塀が作られたのではないかと思われる。」旨の記載が残されています。

### (2) 本件マンション敷地と本件里道の境界確定の経過

平成25年8月〇日に、地番b、cの所有者より境界立会いの申請があったため、同年地境界立会いがなされ、里道の幅は検図帳の幅員〇mで承諾されたものの、その位置についてはこの時も協議が調わず保留となった、ということです。この時には、本件マンション管理組合の理事長ほか2名も、隣接地の地権者として立会いに参加されていたそうです。

続いて、同年10月〇日に、地番dの所有者から境界立会いの申請があり、保留となっていた上記の申請の再立会いも含めて同年11月〇日に2件の立会いが行われています。立会いの連絡は申請人が行い、関係地権者立会いのもと、地番b、cの南側里道については、

地番 f の地積測量図を基にブロック塀より南側の位置に幅員 $\bigcirc$ m で協議が調い、地番 d と a (本件マンション敷地) の間の里道については、幅員は東側と同じ $\bigcirc$ m で、位置は、地番 a の設置したブロック塀南側面を中心に振り分けた位置(一部摺り付け)で協議が調った、ということです。この立会いの際には、本件マンション管理組合理事長ほか 2 名が、地番 b、cの隣接地の地権者および地番 d の対向地の地権者として参加されており、市は、本件マンション側の境界確認書も本件マンション管理組合理事長から受領した、とのことです。

これらの経緯をもとに、市が協議内容を決裁したことにより、同月〇日に地番 b 、c と 里道の境界が、同月〇日に地番 d と里道の境界がそれぞれ確定した、ということです。こ れと同時に、地番 d の対向地に相当する本件マンション敷地(地番 a )と里道の境界も確 定したことになります。

また、本件マンション敷地(地番 a)について国土調査法に基づく地籍調査の官民境界等先行調査を実施するために、土木管理課は本件マンション管理組合に対して、地籍調査作業規定準則第20条に基づいて平成26年9月〇日付けで立会依頼文を送付し、同年10月〇日に、本件マンション管理組合理事長、隣接地・対向地の土地所有者および道路管理者(熊本市)と、官民境界立会記録等を参考に現地立会い・境界確認作業を行い、各土地所有者から境界確定の同意となる地籍境界調査票に署名・捺印をもらい、同日に確定した、ということです。

平成 25 年の境界立会いでは、地番 d の所有者が申請者でしたが、平成 26 年の官民境界等先行調査では、本件マンション敷地(地番 a )の対向地として里道に接しているのは、本件里道の用途廃止・払下げ決定を受けた部分である地番 j になっています。地番 d と地番 j は同じ所有者です。

なお、申立人が同年 10 月中旬頃に本件マンション敷地内でご覧になられたのは、土木管理課地籍調査班による官民境界等先行調査に基づいて、請負業者がすでに境界確定した場所に測量の杭及び金属鋲を設置していた現場だった、ということです。

以上からわかるように、平成25年9月〇日の境界立会いの時点までは、境界立会協議が不調に終わっていたために、本件マンション敷地と本件里道の官民境界線は確定されていませんでした。その後、平成25年11月〇日の境界立会協議の成立と同月〇日の決裁により、地番dの対向地にあたる本件マンション敷地と里道との官民境界線が確定し、官民境界等先行調査における平成26年10月〇日の境界立会協議の成立により、地番eを対向地とする本件マンション敷地と里道との官民境界線も確定したのでした。これによって、本件マンション敷地の全体にわたって里道との官民境界線が確定したことになります。

2 本件マンション敷地と本件里道の境界立会いは誰に対して周知する必要があったのか 申立人は、本件マンションの敷地について境界確定がなされると、敷地の所有者でもあ る区分所有者は、権利が侵害されてしまうこととなるため、市は、境界立会いの前に、本 件マンション区分所有者全員に対して境界立会いを周知する義務があった旨主張しておられます。

確かに、本件マンションは、分譲マンションであり、建物が建っている一筆の土地は敷地(建物の区分所有等に関する法律第2条第5項)として、区分所有者の共有となっており、区分所有者は共有持分を有しています。そのため、敷地について境界確定がなされると、区分所有者の権利に影響を与えると申立人が主張されているのは当然のことと思われます。ただ、ここで問題になるのは、市は境界立会いの通知を区分所有者の全員に行う必要があったか否かです。

市の回答によると、申請による境界立会いの場合には、市は「熊本市境界確定要綱(以下「境界確定要綱」という。)」に基づき、原則として、申請人以外の者への通知は申請人から行うものとしており、申請人に対しては、土地所有者が多数いる場合、土地所有者すべてに周知を行うこと、マンションの場合にはまず管理組合に相談することなどを伝えている、ということです。

このような市の意向を受けて、平成 25 年 11 月の境界立会いの連絡が、申請人から本件マンション管理組合に対して具体的にどのようになされたかは明らかではありませんが、平成 25 年 11 月〇日の境界確定の立会協議に、本件マンション管理組合の理事長ほか 2 名の理事が参加しておられたという事実は立会記録等からも明らかですから、申請人が本件マンション管理組合に対して連絡をされたことは確かです。

また、官民境界等先行調査に際しては、市は、調査地区内の対象土地の登記簿から土地所有者を確認し、土地登記簿に記載された土地所有者全員に対して立会通知を送付している、ということです。分譲マンションについては、マンション管理組合が設立されているため、土地登記簿の権利部の「権利者その他の事項」欄にマンション名が記載されている場合には、マンション管理組合宛に立会通知を送付し、分譲マンション側の立会参加者や当該マンション内の周知については、マンション管理組合内で検討され、立会いには理事長等のマンション管理組合役員あるいはその代理人が参加される、ということです。確認したところ、境界確定は土地に関するものであるため、マンションの土地登記簿を確認することになっているようです。

建物の区分所有等に関する法律第3条によれば、「区分所有者は、全員で、建物並びにその敷地及び附属施設の管理を行うための団体を構成」することとなっており、その団体にあたるのがマンション管理組合です。また、マンションの管理の適正化の推進に関する法律第4条第1項では、「管理組合は、マンション管理適正化指針の定めるところに留意して、マンションを適正に管理するよう努めなければならない。」、第2項では、「マンションの区分所有者等は、マンションの管理に関し、管理組合の一員としての役割を適切に果たすよう努めなければならない。」というように、規定されています。そうすると、マンション管理組合は、マンションの維持管理を適切に行うために区分所有者全員によって構成されるものということができます。

確かに、分譲マンションの敷地については、区分所有者がそれぞれ持分を有しているため、区分所有者全員に立会いの周知をする方が望ましいといえるかもしれませんが、一口に分譲マンションといっても、区分所有者の数が様々なうえ、区分所有者がそこに居住されているとも限らないため、区分所有者全員に対して立会通知を発送することは難しいと言わざるをえません。上記のようなマンション管理組合の目的・構成に鑑みれば、分譲マンションにはマンション管理組合が設立されているため、土地登記簿の権利部の「権利者その他の事項」欄にマンション名が記載されている場合には、マンション管理組合宛に立会通知を送付し、当該マンション管理組合員への周知については、マンション管理組合内で検討してもらう、という市の周知方法には理由があると思います。

#### 3 本件マンション敷地と本件里道の境界確定に問題はなかったのか

里道と民有地の官民境界線を確定するためには、里道の幅員と里道の位置を確定する必要があります。本件について、里道の幅員と里道の位置がどのように確定されたのか、その確定に問題がなかったのかどうかを検討することにします。

#### (1) 本件里道の幅員を○mと確定した根拠について

里道は、自然発生的に形成されたり、地域住民等によって作られたりして、当初は公共の用に供されていた道ですが、時間の経過とともに、周辺の所有地に取り込まれ、里道と判別ができない状態になっている場合もみられます。里道の位置だけでなく、里道の幅員も現地を見ただけではわからないため、過去の記録や周辺の状況等を参考に、関係地権者らと協議して決めざるをえないことになります。

申立ての趣旨によると、申立人は、里道は地方各地でそれぞれの地形によっても異なる もので、一概にその幅を○cm と判断できない、と主張しておられます。

本件里道についてみると、里道としては全く機能しておらず、里道の位置だけでなく里道の幅員も判別できない状態にあります。市の回答によれば、本件里道の幅員については、明治時代に作られたと思われる検図帳に記載のある〇合(〇m【1間】 $\times$ 0.〇【〇合】=〇m)および周辺の過去の立会記録を参考に、立会いにおいて関係地権者と協議を行って $\bigcirc$ mと確定した、ということです。

過去の記録として参考にされたのは、平成 22 年 11 月〇日の立会協議に基づいて作成された「里道境界確定図」(平成 22 年 12 月〇日確認、平成 23 年 8 月〇日決裁)にあるように、申請地(地番g)および対向地(地番h、i)の間の里道幅が〇m であると確定されている記録です。旧土地台帳附属地図によれば、本件の里道はこの〇m 幅と確定された里道とつながっています。〇合の幅という検図帳の記載とこの立会いの記録を根拠として、本件里道の幅員を〇m と確定したことには、十分な根拠があるものと思います。

つぎに問題となるのは、里道の位置です。

#### (2) 本件里道の位置確定に問題はなかったのか

申立人は、本件マンションの建設・分譲(昭和60年)の時から設置してある境界杭(以

下「本件杭」という。)の地点を里道の中心点として、そこから○cmのところをそれぞれ官 民境界と位置づけたことには疑義がある、本件里道は本件杭が設置してある場所から対向 地側に存在するはずである、と主張しておられます。

申立人の疑問に応えるために、本件マンションの敷地との関係で本件里道の位置確定に問題がなかったのかどうかを検討する必要があります。そこで、境界確定が合意によるものであることを確認したうえで、里道の位置が本件のように確定された理由を問い、本件マンション管理組合の理事長が境界立会協議において合意されたのかどうかを確認したいと思います。

① 境界立会協議の成立(市を含む関係地権者の合意)による境界確定であること

境界確定は、境界確定要綱に基づき、市と申請人および関係地権者が協議して、道路等との境界を確定するものです。境界確定のために、土地所有者、道路管理者(市)は、あくまで地権者として同等の立場で境界立会いを行い、お互いの合意で境界は確定されますので、境界立会協議の成立もそれに基づく境界確定も、民法上の契約であると意味づけられています。したがって、市も里道を所有して管理する立場で、関係地権者と同等の資格で境界立会協議に参加していることになります。市が私法上の契約としての合意内容を決裁することによって、その合意内容が公的にも確定されたことになります。

すでに「1 本件マンション敷地と里道の境界確定に至るまでの経緯」でみたように、本件里道との境界確定については、昭和59年の地番aの所有者による境界立会いの申請の際には、現地立会いが行われたかどうか自体が不明であり、協議が調っていませんでした。また、昭和62年に行われた地番eの所有者による境界立会いの申請の際にも、関係地権者の協議が成立しませんでした。地番b、cの所有者の申請による平成25年9月の境界立会いの際にも、里道の幅員は○mで合意されたものの、里道の位置については協議が調わないままでした。

平成 25 年 11 月〇日に行われた境界立会いにおいてはじめて、本件里道の幅員だけでなく里道の位置についても関係地権者間の合意が成立し、市がその内容を決裁したことにより、ようやく本件マンション敷地のうち地番 d の対向地の部分と里道との官民境界線が確定しました。さらに、平成 26 年 10 月の官民境界等先行調査においても、関係地権者の合意が成立し、本件マンション敷地のうち地番 e を対向地とする部分と里道との官民境界線が確定しました。

それでは、里道の位置はどのような根拠に基づいて合意されたのでしょうか。

地番 b 、 c 側の里道については、法務局備付けの f の地積測量図があったために、これを参考にブロック塀の南側に里道があるという関係地権者の合意ができたのに対して、地番 d と地番 a (本件マンション敷地) の間の里道については、地積測量図等がないために、関係地権者の協議によって、地番 a (本件マンション敷地) に設置されたブロック塀の南側面を中心線として両側に里道が存在するものとして合意されました。

申立人は、本件里道はマンションのブロック塀より対向地側にあると主張しておられ

ますが、この主張は、少なくとも本件マンション分譲時から地番 a の所有者が一貫して主張してこられたことが推測されます。しかしながら、平成 25 年 11 月〇日の境界立会協議の成立と同年 11 月〇日の市の決裁による境界確定に至るまでは、本件マンション敷地と対向地と本件里道との官民境界線は、地番 a 側の主張に沿っては確定されてこなかったのでした。

おそらく、申請人(地番d所有者)と本件マンション管理組合の理事長との間で様々な話合いがなされた結果、合意に至ったものと推測されます。その合意内容は、ブロック塀を中心線として両側に〇m ずつ里道が位置している(東側に一部摺り付け)というものですから、この合意内容をみるかぎり、関係地権者の協議によって調整的な合意がなされたものと推測されます。

申立人は、この合意内容に疑義をもたれて、本件杭を中心杭とみなして境界確定がされたのは間違いだから正してほしいと主張されていますので、この主張が妥当かどうかをつぎに検討することにします。

② 本件杭を中心杭とみなして境界確定がされたのかどうか

本件杭の地点を里道の中心点とみなして境界確定が行われたというのが申立人の主張ですが、本件杭をもって里道の中心点と判断したわけではない、というのが市の回答です。

市の説明によれば、境界確定を行う際には、周辺にある境界杭を確認し、その形状等によって、いつ、誰が、どのような目的で設置したものかを確認するそうです。本件里道の周辺についても境界杭について市が確認したところ、いくつかの杭があったものの統一性はなく、その内の一つには市道境界を明示する表記があったものの、それ以外の杭には、本件杭を含めて何の表記もなく過去にも記録がなかったために、誰が設置したのか、また何を意味しているのかが不明の状況であった、ということです。したがって、本件杭をもって境界杭とも中心杭ともみなしたわけではないという市の回答には理由があります。本件マンション敷地と対向地と里道についての境界立会協議においても、申立人の主張とは違い、本件杭をもって里道の中心点との判断がなされたということはできないと思います。

誰がその杭を打ったのかはわかりませんが、おそらく、その土地の所有者ないし管理者が、土地の所有権の範囲を画する線という意味での境界を示すために、本件杭を打ったものと推測されます。法務局の図面には本件杭もそれを基点とする境界線もないのですから、事実上の境界杭として設置されたものではないかと推測するのが自然です。本件杭の中心点を始点としてブロック塀が続いているとはいえ、公的に里道との官民境界線が確定されたうえで、その境界線上にブロック塀が設置されたわけではなかったと言わざるをえません。そうであれば、本件里道との官民境界線の確定は、関係地権者間の境界立会協議に委ねられることになります。

③ 本件マンション管理組合理事長が関係地権者として合意していること

記録によれば、本件マンション管理組合が本件マンション敷地と里道の官民境界線に 関連して境界立会いを求められたことは、三回あります。そのつど、本件マンション管 理組合の理事長(および理事)が境界立会協議に参加しておられますので、それぞれに ついて簡単に確認しておきたいと思います。

## (A) 平成25年9月〇日の境界立会い

これは、申請人(地番b、cの所有者)の隣接地の所有者としての境界立会いです。 このときには、里道の位置については、申請人と対向地の所有者との協議が調わなかっ たために、本件マンション敷地と隣接地と里道の境界点も確定されませんでした。

### (B)平成25年11月○日の境界立会い

これは、申請地(地番 d)の対向地の所有者、および(A)の再立会いにおける地番 b、cの隣接地の所有者としての境界立会いです。このときには、本件マンション管理 組合の理事長は、申請地(地番 b、c)と隣接地の境界点はもとより、里道と申請地(地番 d)の対向地としての本件マンション敷地の部分の官民境界線にも同意しておられます。なお、地番 e の所有者は、申請地(地番 d)の隣接地の所有者として立会いには参加されていませんでしたが、後日、立会確認書を提出しておられますから、地番 e の所有者は、申請地(地番 d)の隣接地と里道との境界点に合意しておられることになります。市がこの合意内容を決裁した同月〇日に、本件マンション敷地の地番 d の対向地部分と里道との官民境界線が確定しました。

### (C) 平成26年10月〇日の境界立会い

官民境界等先行調査において、本件マンション管理組合理事長は、本件マンション敷地(地番 a)の所有者として本件マンション敷地、里道および対向地(地番 j および地番 e)との官民境界線に同意しておられます。

市の回答によると、平成 25 年 11 月〇日の境界立会いの記録等に基づき、本件マンション管理組合理事長、隣接地・対向地の地権者、道路管理者と立会いを行い、道路幅、道路との境界の位置について双方の合意が得られたので境界確定を行った、ということです。市の回答にあるように、境界確定に同意したことを示す地籍境界調査票に、各土地所有者からの署名・捺印がなされているということです。本件マンション管理組合理事長も、隣接地(地番 b)の境界点はもとより、里道と対向地(地番 j、 e)の官民境界線にも同意されたということです。これにより、本件マンション敷地の全体と里道との官民境界線が確定しました。

これまでみたように、平成 25 年 11 月〇日の境界立会いにおいても、平成 26 年 10 月 〇日の官民境界等先行調査における境界立会いにおいても、本件マンションの管理組合 を代表する理事長等が境界立会協議に参加しておられる以上、本件マンション管理組合 が、隣接地・対向地の地権者として境界立会いに参加したものと判断せざるをえません。 本件マンション管理組合の代表である理事長が、平成 25 年 11 月の境界確定に合意した ことを表す境界確認書に、平成 26 年 10 月の官民境界等先行調査の境界確定に合意した ことを表す地籍境界調査票に、それぞれ署名・捺印されています。しかも、官民境界等 先行調査においては、本件マンションの敷地について、本件マンション管理組合より同 管理組合理事長を代理人とする旨の代理人選定届も提出されています。

したがって、市が、本件マンション管理組合の理事長が本件マンション管理組合を正式に代表する立場にあったと判断したことには十分な理由があったということができます。本件マンション管理組合の理事長および関係地権者(市も含む)全員が参加された境界立会協議の成立に基づいて、本件マンション敷地と里道との官民境界線が全体として確定したのですから、その境界確定に不備はなかったといわざるをえません。

## 4 本件の境界確定の今後について

#### (1) 本件の境界確定を見直す可能性

境界確定は、市、申請人および関係地権者の境界立会協議の成立によるものであって、 市が職権で決めるものではありません。本件マンション敷地と本件里道との境界が確定さ れたのも、本件マンションの管理組合の代表者を含む関係地権者等が境界立会協議におい て合意したことによるものです。

市の回答にあるように、境界に明らかな誤りがあり、境界線の変更について関係地権者 全員の合意が得られる場合でなければ、すでに確定した境界を容易に変更することはでき ないことになっています。

したがって、申立人がすでに確定した本件マンション敷地と里道と対向地の官民境界線を変更したいのであれば、関係地権者等に働きかけて、再度の境界立会いに参加していただき、境界の位置変更に合意していただく必要がある、ということになります。

本件の境界確定を踏まえて、すでに本件マンション敷地の対向地の地権者等が登記、土地売買、本件里道の一部払下げを受けるなどの行為をされているということですので、再度の立会いや境界の位置変更に関係地権者の合意を得ることは難しいことが予想されます。

本件マンション管理組合の理事長も境界立会いに参加され、理事長を含む関係地権者全員の協議の成立によって境界が確定している以上、見直しを求める地権者が境界立会いを申請し、それに関係地権者が応じることがなければ、境界確定を見直す手続きが開始されることはないことをご理解いただきたいと思います。

### (2) 本件里道の用途廃止決定と買取りの可能性

申立人は、本件里道を用途廃止にするという説明についても、一人でも里道の利用者がいるならば安易に用途廃止はできないはずである、と主張しておられます。

市の回答によれば、里道の用途廃止及び払下げについては、「熊本市道及び法定外公共物の用途廃止、付替、払下げに関する事務取扱要綱」に基づき、用途廃止等の申請希望者より事前相談がなされた場合、用途廃止等の可否について熊本市道認定・廃止及び法定外公共物用途廃止審査会による審査で決定する、ということです。

本件里道については、すでに里道の一部が私有地と判別できない状態になっており、里

道としての機能は喪失している状況であり、しかも、地番 d 側の里道部分については、平成 26 年 6 月〇日時点においてすでに用途廃止及び払下げが完了している、ということです。本件里道に関しては、里道として機能していないという実態が、用途廃止及び払下げの決定に至った理由であろうと思われます。オンブズマンも現地で確認しましたが、すでに里道として利用されているという状況には全くないと見受けられました。

このような状況から、仮に、本件マンション敷地側の里道部分についても、本件マンション管理組合等からの用途廃止及び払下げについて相談があれば、市は審査会に諮って可否を決定することとなる、ということです。

里道との官民境界線が確定した以上、いずれかの時点で、ブロック塀を里道と確定された部分から本件マンション敷地側に後退させるか、それとも、現状を維持するために用途廃止及び払下げ決定を受けて里道部分を買い取るかは、本件マンション管理組合がお決めになることです。

# (3) 本件マンション敷地内の里道部分の固定資産税の扱いについて

申立人は、4(2)との関連で、固定資産税を払ってきた本件マンション敷地内の里道部分をなぜ買い取らなければならないのかが納得できないと申し立てておられます。そのお気持ちは理解できますが、市の回答によると、固定資産税の課税は、登記簿上の地積(=面積)に対して行われますが、本件マンション敷地を測量した法務局備付けの地積測量図はなく、里道との境界線を示す資料も登記簿上はないため、本件マンション敷地内の里道部分の固定資産税の課税の有無については判断できる状況にない、ということです。なかなか難しい問題がふくまれていることがわかります。本件マンション敷地内の里道部分について固定資産税が支払われているか否かを判断するためには、本件マンションの敷地について正式に測量しなければならない、ということになりそうです。

これまでに、どれだけの土地面積に対して固定資産税が課されてきたのかは、固定資産税の通知書を見ればわかります。しかし、本件マンション敷地が実際にどれだけの面積であるのかは測量してみなければわからないからです。本件里道との官民境界線が公的には未確定のまま、本件マンション敷地とされた面積に固定資産税が課されてきたのですから、あらためて里道部分の面積についても固定資産税を払ってきたと正確に主張するのは容易ではないことがうかがわれます。

### 5 おわりに

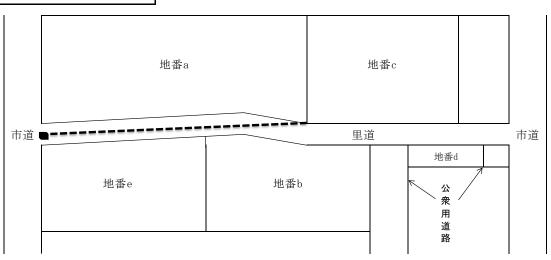
記録を確認すると、本件マンションの分譲時においても、本件マンション敷地と本件里道との境界については協議が不調に終わり、官民境界確定がなされないままだったのでした。しかし、申立人は、そのことをご存知なかったのではないかと推測されます。その後、平成25年11月の境界立会いや平成26年10月の官民境界等先行調査における境界立会いが行われたこと、いずれの境界立会いに際しても、本件マンション管理組合の理事長等が参加しておられたことも、その境界立会いにおける合意に基づいて境界が確定されていた

ことも、その時点においてはご存じなかったものと推測されます。平成 26 年 10 月中旬頃、 土木管理課地籍調査班による官民境界等先行調査の請負業者が境界を確定した本件マンション敷地内に測量の杭などを設置していたのを見られて、初めて本件マンションと本件里 道との境界確定について知られたということですから、その時に驚かれた気持ちは容易に 想像することができます。申立人は、本件マンション分譲時から里道があるのは本件マンション敷地のブロック塀の外側(対向地側)だと思っておられたということですから、その驚きはなおさらだったと思います。また、なぜ、区分所有者である自分に断り無く境界が確定されたのか、と憤られる気持ちも理解できます。

しかしながら、平成 25 年 11 月の境界立会いにおいても、その後の平成 26 年 10 月の官 民境界等先行調査における境界立会いにおいても、本件マンション管理組合の代表者であ る理事長も含めた関係地権者らと市との間で協議が行われ、里道との官民境界線について 合意がなされている以上、その合意は有効に成立しています。本件マンション管理組合を 代表する理事長が境界確認書にも地籍境界調査票にも署名・捺印をしておられる以上、本 件マンション管理組合の合意があったとして境界確定の手続きが進められたことにも問題 があったとはいえません。

申立人が、すでに確定した境界について変更を望まれる場合には、関係地権者等が再度境界立会いを行ったうえで、境界の位置変更について関係地権者全員の合意が得られなければ、確定した境界を変更することはできない、という市の回答にも十分な理由があります。境界確定の内容を見直す手続きはあるものの、職権でその手続きを進める理由が存在しないことについては、申立人にもご理解いただければと思います。

### 本件の概要図



※ ■■■ ブロック塀本件杭

## (10) 私有地と道路の境界

### 【苦情申立ての趣旨】

自宅前には県道○○線が南北に通っており、当該道路の側溝部分は、私の所有地内に食い込んでいる状態である。当該道路は、政令指定都市に移行後は、県から市が引き継いで管理しているようであるが、依然、側溝部分は、私の所有地に食い込んだままであり、市はこのことを放置していた。そこで、今から 1 年ほど前に、市に対して、私の所有地を勝手に占有しているので、補償してほしいと話した。しかし、担当者は、補償の話には応じられないとして、占有部分については「寄付をしてほしい。」とのことであった。その後も現在に至るまで、市とはやり取りを続けているが、「寄付をしてほしい。」の一点張りであり、話にならない。市がそのような態度を堅持するのであれば、私としては、市が勝手に占有している部分については、私の所有地であるとの主張を強めざるを得ない。当該道路はその幅員の割には、交通量が多く、車や自転車が頻繁に往来しており、市が勝手に占有している部分を含めて道路として機能している。そうであれば、私の所有地を占有している部分については、買い取るか、補償するなどきちんと対応してほしい。

#### 【市からの回答】

本件道路(県道○○線)は、政令指定都市移行後、熊本県から本市が引き継いで管理しています。本件道路の敷地の取得については、昭和14年に内務省が行っていますが、用地取得の際の資料は熊本県にも残っておらず、引き継いだ本市にも情報がない状況です。また、本件道路は、昭和35年4月○日に県道として認定されておりますが、それ以前の記録はありません。ただ、国が用地買収をしていることや古くからの地域の幹線道路の一つであったことに鑑みると、昭和35年3月以前においても道路法上の道路として認定されていたことは間違いないと思われます。

今回の、「本件道路の側溝部分が所有地内に食い込んでいる」という申立人の主張については、申立人の所有地と本件道路との境界の確定がなされていませんので、現時点でその事実の有無を正確に確定することはできません。この点、申立人に対して境界確認のための立会いへの協力を依頼しておりますが、協力しないということなので、境界確認の実施に至っておりません。

ただ、道路台帳上、本件道路の幅員は側溝部分を含んで〇mであり、これは現在の本件 道路の幅員と一致しています。いつ頃からこの幅員となっているかについては正確な情報 はありませんが、県道認定後、道路を拡幅した事実は、県から引き継いだ過去の資料にも 含まれていませんし、本件道路に面する家屋の建ち並びを見ても、相当以前から現況の幅 員で供用されていたと思われます。

また、道路法上の道路として区域を指定して供用を開始するに当たっては、供用開始の 時点において、本件道路の敷地について所有権その他の使用権原を取得している必要があ ります。この点、本件道路の区域のうち、申立人所有地の前面部分以外の部分については、 いずれも昭和14年に国(内務省)が買収し、公衆用道路として登記していますが、申立人 所有地の前面部分だけは、国による買収の登記がされていません。

しかし、申立人所有地の前面部分を除く一連の道路敷地は、同時期に公衆用道路として 買収されており、その後、申立人所有地の前面部分を含む形で道路が整備されていること を見れば、申立人所有地の前面部分だけ権原未取得のままであったと考えることは不合理 であり、昭和14年当時の何らかの事情で、国が買収後の土地を登記しないまま、現在に至 っていると考えるのが自然です。

このような事情に鑑みると、本件道路については、現在の範囲について国が買収し所有権を取得したうえ、これを権原として整備・供用を行ったといえますので、申立人所有地と本件道路との境界(所有権界)はそれぞれ現況の申立人の家屋敷地と本件道路敷地のとおりであり、本件道路が申立人の所有地に食い込んでいるという事実は、実体上はないと考えます。

ただ、権利や形状の実体は、登記や字図で対外的に表示されることが望ましく、そのためには、申立人の登記上の所有地を確定した上、その一部(=昭和14年当時に買収されて道路敷地になっている部分)を分筆し、これを本市に寄附していただくという方法をとることが、最もスムーズであると考えます。そこで、申立人に対しては、熊本市無償寄付採納事務取扱要綱に基づき寄附の説明をしており、申立人の寄附の意思が書面で確認でき次第、分筆等の必要な手続きに入らせていただくつもりです。

なお、昭和14年ごろの供用開始に当たり、国が当時の土地所有者との間で、買収ではなく使用貸借契約を締結することにより権原を取得していた可能性もありますが、その場合であっても道路の供用開始とその継続について問題はありませんので、本市が申立人所有地を不当に占有していることにはならないと考えます。

#### 【オンブズマンの判断】

#### 1 本件の問題点

本件の問題点は3つあります。第1は、道路が申立人所有のa番の土地(面積〇〇㎡) (以下「本件土地」という。)に入り込んでいるかどうか、第2は、仮に道路が本件土地 に入り込んでいる場合、道路部分について、申立人は所有権を行使できるのか、第3は、 仮に道路が本件土地に入り込んでいる場合、申立人が要望する買収又は補償に応じない 市の対応は問題ないかです。

#### 2 道路が本件土地に入り込んでいるかどうかについて

(1) 本件道路は、昭和 14 年ころに国が用地を取得して建設し、同 35 年に県道に認定されて熊本県が管理していたところ、平成 24 年 4 月に熊本市が政令指定都市になったことから管理を引き継いだものです。ところが、市には道路の用地取得に関する資料が存在しないということであり、どのような使用権原(所有権、使用貸借など)によって道路を使用しているのか不明であり、道路と本件土地との境界がどこであるのかも確定でき

ないというのが現状のようです。

- (2)昭和54年2月〇日付けの登記簿備付け図面によると、道路の一部が申立人所有の本件土地に入り込んでいるように読むことが可能で、この限りでは申立人の主張にも理由があり、このほかに事実関係を裏付ける資料は確認できません。平成12年及び同20年に、当時の道路管理者であった熊本県と道路の隣接土地の所有者らとの間で、境界確定のための協議が行われ、申立人も立ち会っていますが、本件土地と道路の境界については協議が成立しなかったために、境界の確定はできていません。そうすると、現在確認できる資料によって判断すると、道路が本件土地に入り込んでいる可能性はありますが、どれだけ入り込んでいるのかは不明であると言うしかありません。
- 3 道路敷地における私人の所有権の行使について
- (1) 国が道路を建設した際に、私人所有の土地に無断で道路建設を行ったとは想定できませんから、道路敷地の土地の所有者との間に何らかの使用権原が設定されたと考えるのが相当です。ここで言う使用権原とは、土地を道路法上の道路の敷地として使用することを正当ならしめる法律上の根拠のことを言います。道路建設に際しては、売買又は寄附によって道路敷地の所有権を取得して、移転登記を行うのが通常ですが、本件では、売買又は寄附を裏付ける資料がなく、所有権移転登記も行われていません。所有権でなくても、地上権、賃借権、使用貸借などであることも考えられますが、これらの使用権原を裏付ける資料も存在しません。
- (2) ところで、昭和14年頃の本件土地の所有者はA氏であり、本件土地に隣接するb番の土地(○○㎡) もA氏の所有で、その全部が道路敷地となっていると推認されますが、道路建設後も所有名義はA氏のままで60年以上経過し、平成13年1月になってその相続人から熊本県に寄附され、地目も畑から公衆用道路に変更されて、所有権移転登記がなされました。このことは、道路建設時にA氏の所有であった土地は、道路敷地として使用する何らかの権原(例えば寄附や使用貸借)が与えられて道路が建設されたものの、登記等の手続は行われなかったという推測が可能であるように思います。
- (3)登記簿によると、A氏が所有していた本件土地を、申立人の父親が、昭和27年3月に売買によって取得して登記し、平成14年9月に申立人が相続して平成27年7月にその旨の登記をしたことになっています。国は、昭和14年ころにA氏から道路部分について何らかの使用権原を取得したものと推測されますが、仮にそれが売買又は寄附による所有権取得であったとしたら、国は所有権移転登記をしていませんから、その後に本件土地の所有権を取得して登記を了した申立人の父親(及びその相続人の申立人)には所有権をもって対抗することができないものと考えられます。しかしながら、その後、道路管理者が所有の意思をもって道路部分の占有を継続していたとすれば、申立人の父親への所有権移転登記から数十年が経過していますから、道路管理者が時効取得している可能性があります。
- (4) 道路法第 4 条によると「道路を構成する敷地、支壁その他の物件については、私権

を行使することができない。」ことになっています(所有権の移転、抵当権の設定・移転 は妨げられない)ので、申立人が本件土地の所有権を主張できる者であるとしても、道 路部分については、権利を行使することができませんし、道路の使用を妨げることもで きません。申立人の父親は、道路という制限の加わった状態で所有権を取得したことに なります。

## 4 市の対応の是非について

- (1)以上のとおり、申立人所有の本件土地に道路が入り込んでいる可能性はありますが、 境界が確定していないため、どの程度入り込んでいるかが不明であり、仮に境界確定し ても、道路部分について、誰が所有権を主張できるのかは必ずしも明確ではないようで す。
- (2) 申立人は、市が占有している道路部分については、買い取るか補償をするなどして ほしい旨主張しています。これに対して、市は買収や補償には応じられないとした上で、 境界を確定して道路敷地となっている部分を分筆し、市に寄附していただきたい旨主張 しています。

市としては、道路敷地が私人の所有地であっても、私人は、道路を構成する敷地については私権を行使できませんから、道路管理には何の不都合もありませんし、申立人の父親が本件土地を購入してから数十年が経過しており、その間に買収や補償の要求が出されたことがなく、境界も面積も確定できていませんから、買収や補償に応じないとしても、その対応が不当とは言えません。

市は申立人に寄附をお願いしていますが、申立人にその意思がなければできないことであり、道路建設から現在までの経緯を考えると、寄附のお願い自体は不当ではなく、本件土地に隣接するb番の土地は、所有者から寄附してもらったという実例もあります。オンブズマンとしては、市の対応の是非についてのみ判断しましたが、本件はお互いが話合いによって解決するのが相当な事案であると考えます。

#### (11) 水路への転落事故における対応

#### 【苦情申立ての趣旨】

平成27年10月〇日17時頃、歩道として整備された側溝の上を歩いていたところ、当該側溝は途中から蓋がなかったため、私はそのことに気付かずに転落してしまい、足を骨折し、入院する羽目になった。事故当時、付近の電灯は消えていたため、現場は真っ暗であり、側溝への転落を防止する措置は講じられていなかった。

同年11月〇日に退院することとなったが、入院先の看護師の話によると、それまでの間に、入院先に対しては当該側溝を管理する市から電話があったらしいが、私に対しては何の連絡もなかった。通常であれば、被害者である私を心配し、見舞いに来て、謝罪の言葉を述べるべきではないのか。

その後、示談の話をしようと市に電話したところ、私と担当者の 2 人で話をすれば済む

ことだと考えていたが、担当者は弁護士を連れてくると言い、こちらの言うことを聞こう とはしなかった。

同年 12 月頃、担当者が弁護士を連れて来たが、その弁護士から、「調べた結果、歩行者が悪い。(本人の過失割合が) 80%以下だったら、市は納得できない。」、また、「余程ぼうっとして歩いていたんだろう。」などと言われた。私を愚弄する発言を受け、本当に弁護士なのか疑わしく思うとともに、激しく憤りを覚えた。当該側溝に面している道路は、交通量が多く、側溝と道路の間には白いポールが設けられていたため、歩道として整備された側溝の上を歩いたのである。まさか、途中で側溝の蓋がなくなっているとは思いもしなかった。

市の対応には誠意が感じられず、納得できない。

#### 【市からの回答】

- 1 まず、本市が管理する水路に申立人が転落され負傷されたことにつきましては、心からお詫び申し上げます。
- 2 しかしながら、申立人が主張されている事実と市が認識している事実とでは異なる点がありますので、以下に市としての見解を説明します。

本市においては、市道や水路といった公共物を適正に管理するように努めているところですが、公共物の設置又は管理の瑕疵に起因して発生した事故及びその疑いのある事故の発生を認識したときは、事故の内容を調査し、速やかに適切な対応をとるようにしています。

今回のケースでは、平成 27 年 11 月〇日に申立人からセンターに対して本件水路に転落して入院していたとの連絡があり、これにより、申立人が本件水路で事故に遭遇されたことが判明しました。

そこで、同日、申立人宅を訪問し、事故の発生日時や事故当時の状況などを確認し、 申立人が同年10月〇日午前5時頃に本件水路に転落したことなどが判明しました。

翌日(11月〇日)、再度、申立人宅を訪問し、本件事故に関する詳細な内容を確認する とともに、今後の対応について申立人に対して説明しました。この際に、円滑に交渉を 進めて行くために、今後は、弁護士資格を有している道路等事故処理専門員(以下「専 門員」という。)を同席させる予定であることを伝えました。

同年12月〇日、申立人に対して次回の訪問日時を連絡し、同月〇日、示談交渉のため、 申立人宅を訪問しました。この際に、過失割合について、専門員から、申立人が8割、 市が2割との見解を伝えました。また、専門員から「この割合は大きく動くことはない と考えている。」とも説明しましたが、この過失割合は、あくまでも類似の事例を踏まえ ての一応の目安を示したものであり、市としても、交渉によって一定程度変化する余地 のものであるとの認識から、申立人に対してもその旨伝えています。

その後、申立人が本件について弁護士に依頼するかどうか検討した後、改めて申立人

から連絡をいただくことになっていましたが、現在のところ、そのような連絡がありません。

なお、本件事故現場については、申立人からの通報がある以前の同年 9 月〇日に、地元住民から安全対策の要望があり、同月〇日にカラーコーンを 2 基設置し、同年 10 月〇日には歩行者用防護柵を設置し、同月〇日には歩行者用防護柵に反射板を設置しています。

3 以上のとおり、市としては、申立人からの連絡を受けてからは速やかな対応に努めて まいりました。

また、法的専門家である専門員を同席させたのは、近年、路上事故等が多発しており、 その示談交渉においては、複雑化、長期化するケースが増えていることから、客観的な 視点からアドバイスを行うことにより、円滑に交渉を行い、早期に問題解決を図るため ですので、申立人におかれてはご理解いただきたく思います。

申立人への対応に当たっては、担当職員及び専門員ともに真摯な態度で臨み、申立人の発言を聞かなかったり、妨げるようなことはなかったものと認識していますが、申立人におかれては、不快な思いを抱かれたということですので、その点についてはお詫び申し上げます。今後より一層丁寧な対応を心がけます。

### 【オンブズマンの判断】

1 申立人は、本件水路に転落して入院していた時、市から何の連絡もなかったことについて、通常であれば、被害者である私を心配し、見舞いに来て、謝罪の言葉を述べるべきではないかと主張しています。そこで、本件事故が発生してからの市の対応に不備がなかったのかどうかが問題になります。

申立てによれば、平成27年10月〇日に本件水路に転落して骨折し、同年11月〇日に入院していた病院を退院することとなったが、その間、市からは何の連絡もなかったとのことです。一方、市の回答によれば、同年11月〇日に申立人からのセンターに対する通報により、申立人が本件水路に転落して入院していたことが判明し、その日のうちに、申立人宅を訪問し、事故の発生日時や事故当時の状況などを確認し、翌日、申立人宅を再度訪問して本件事故に関する詳細な内容を確認したとのことです。

確かに、申立人からすると、申立人が事故に遭われてから 1 か月以上も経過してから 市から連絡が来たことになりますので、その対応に不満を感じたことも理解できます。

しかしながら、市においては、水路への転落といった市が管理する公共物における事故については、市民の方からの通報がなければ、事故の発生を認識することが困難なケースがほとんどです。本件においても、申立人の通報により、初めて本件事故の発生を認識するに至っています。本件事故の発生を認識した後の市の対応を見ると、市は、その日のうちに申立人宅を訪問するなどしており、迅速な対応を見せています。また、オンブズマンの調査では、その際の対応が不誠実なものであったとは確認できませんでし

た。

以上のことを踏まえると、本件事故の発生を認識してからの市の対応に不備があったとは言えないと考えます。

2 申立人は、示談の話をしようと電話をかけた際に、市の担当者が弁護士を連れてくる と言い、申立人の言うことを聞こうとしなかったと主張しており、市の対応に納得され ていません。

市の回答によれば、ここにいう弁護士とは、道路等事故処理専門員(以下「専門員」という。)のことです。そこで、専門員制度の概要について確認しておきます。

市においては、道路等における事故処理を円滑かつ早期に解決するために専門員を設置しています。専門員は、熊本県弁護士会に所属している弁護士に委嘱することとされており、その身分は、非常勤特別職の地方公務員です。専門員の職務は、路上事故等の示談交渉、賠償責任保険契約会社との連絡調整、示談書の作成及び示談締結事務を行うこととされています。任用期間は1年以内とされていますが、5年を限度として再任することができるとされています。

そして、今回、市が示談交渉の場に専門員を同席させようとしたのは、近年、路上事故等が多発しており、その示談交渉においては、複雑化、長期化するケースが増えていることから、客観的な視点からアドバイスを行うことにより、円滑に交渉を行い、早期に問題解決を図るためであったということです。

確かに、路上事故等における示談交渉においては、複雑化、長期化するケースが少なくありません。その要因としては、当事者間で示談交渉を進めて行く際には、法的専門知識が必要となるところ、そのような専門知識は、市民の方にとっても、市の担当者にとっても、理解することが容易でなく、争点を整理した上で交渉を進めて行くことが困難なケースが少なくないことが挙げられます。管理の瑕疵と損害との因果関係、損害の程度、被害者の過失の有無及びその程度などの法的専門知識は、市民の方にとっては馴染みのないことだと思います。そこで、法的な専門家である弁護士を同席させることによって、争点整理を図り、もって、早期に問題解決を図ろうとする市の方針には、合理的な理由が認められると考えます。

また、専門員は市が委嘱している弁護士であるということからすると、専門員を同席させるかどうかは専ら市の判断に委ねられていることだと言えます。

もっとも、市が委嘱した弁護士が同席するとなると、身構えてしまう市民の方もいらっしゃると思います。法的な分野に明るくなければ、なおのことです。そうであるならば、専門員を同席させることに市民の方の同意までは要しないとしても、専門員を同席させる際には、市民の方に対して、その趣旨を丁寧に説明し、理解を得るよう努力する必要があります。

本件では、オンブズマンの調査によれば、その説明に不備があったとまでは認められませんでしたが、市には、より一層丁寧な説明を心がけていただければと思います。

3 申立てによれば、申立人は、専門員から愚弄する発言を受けるなどして、激しく憤り を覚えたと主張されており、特に専門員の対応に納得されていません。

確かに、「余程ぼうっとして歩いていたんだろう。」などと言われたのであれば、申立 人が激しく憤りを覚えたと言われることも無理からぬことです。それが事実であれば、 その対応に不備があったと言わざるを得ませんが、オンブズマンの調査では、そのよう な発言があったとまでは確認ができませんでした。少なくとも、担当職員及び専門員と も真摯な態度で対応に臨んだとのことです。

しかしながら、申立人が激しく憤りを覚えたと言われるのも事実ですから、専門員の何らかの発言が申立人に激しく憤りを覚えさせたものと推認されます。

既に確認したように、専門員の設置の目的は、道路等における事故処理を円滑かつ早期に解決することです。この目的が実現されれば、市民の方にとっても、市にとっても、非常に有益なことです。しかしながら、早期解決を目指すためにとった行動が、かえって、相手方に対し、配慮を欠いた対応に映ることも考えられます。

思うに、専門員は公務員としての身分を有しており、非常勤ではあるものの、市の職員です。市の職員と市民の方との関係は、一過的なものではなく、永続的に続いて行きます。その中で、市民からの信頼を獲得し、確保していくことになります。

専門員の目的は、第一義的には、道路等における事故処理を円滑かつ早期に解決する ということですが、市民からの信頼を確保するという目的が根底にあることを忘れては ならないと考えます。

もちろん、市民からの信頼を確保するという目的は、専門員のみならず、市の職員全体に妥当することです。

専門員制度は、平成27年に開始した新しい制度です。道路等における事故が発生しないことが最も望ましいことではありますが、オンブズマンとしては、この新しい制度が、適切に機能することによって、道路等における事故処理が少しでも円滑かつ早期に解決されることを切に願います。

### (12) 嘱託職員が退職する際の情報提供

## 【苦情申立ての趣旨】

私は、○○町役場の建設課に4年間勤めた後、○○町と熊本市の合併後も、○○総合出張所建設課で4年間引き続き非常勤職員として勤務していたが、平成26年3月○日に退職した。その際、離職票の交付を受けたかは定かでないが、退職後に離職票が送られてくることや、離職票を持ってハローワークで手続きをすれば給付金がもらえることについての説明は受けなかった。

平成27年5月〇日、同年3月〇日に熊本市の非常勤職員を退職した知人から、「退職時に離職票や給付金について説明を受け、ハローワークで手続きをしたら、十数万円の給付金がもらえることになった。そちらはもう手続きを済ませたか。」と連絡があった。しかし、離

職票や給付金について何の説明も受けていなかった私には、何のことかよく分からず、説明を求めると、「雇用保険を掛けていれば、退職後に離職票が送られてくる。それを持って ハローワークで手続きをすれば給付金がもらえる。」とのことだった。

そこで、同日、○○総合出張所総務課に連絡し、離職票を発行して欲しい旨伝えたところ、「記録によると、離職票は退職後に既に送付されている。」と説明された。そこで、さらに○○総合出張所建築課に連絡したところ、課長から、「給付金の手続きはしていなかったのか。もう済ませたと思っていた。離職票や給付金について説明しなかったのはこちらのミスなので、今から手続きができるよう、私が頭を下げてでもハローワークにかけあってみる。」と言われた。

しかし、その後、課長から、「ハローワークにかけあってみたが、給付金の申請期限を過ぎているので今からでは支給できないと言われた。」との連絡があり、同日、課長が私の自宅まで説明に来た。その際、仮に私が申請期限内に手続きを済ませていたら給付金はいくらもらえたのかと聞くと、「給料の3か月分が出るはずだった。」とのことで、計算してみると約○万円もの給付金がもらえるはずだったことが分かった。そこで、○万円ももらえるはずだったのにもらえないというのでは納得できない、なんとかならないかと頼んだが、「私たちではどうすることもできない。」と言われるだけだった。

私が退職するとき、離職票や給付金についてきちんとした説明をしてもらえなかったことに納得がいかない。市は、離職票は退職後に送付したと言っているが、離職票や給付金についてきちんとした説明を受けていなかった私には、仮に離職票が送られてきても、何のことか分かるはずがない。また、私が給付金の手続きをできなかったのは、市が離職票や給付金についてきちんと説明してくれなかったせいなので、特例として今からでも給付金を受給できるようにしてもらいたい。

#### 【市からの回答】

### 1 本件の経緯について

申立人は、平成17年4月から平成22年3月〇日まで、〇〇町役場建設課で嘱託員として勤務され、熊本市と〇〇町の合併後は、熊本市都市建設局西部土木センター〇〇地域整備室(以下「整備室」という。)で、平成22年4月〇日から平成26年3月〇日まで、〇〇業務嘱託職員として勤務された後、退職されました。熊本市において嘱託職員の雇用の更新は5年が限度とされているところ、申立人についてはあと1年更新することができたため、平成26年2月ごろ、申立人に更新の意思を確認しましたが、母の介護や健康問題等々を理由として雇用期間更新の意思がないことを示されたため、退職となったものです。

その後、記録がないため詳細な時期は不明ですが、平成 26 年 4 月から同年 10 月までの間に、ハローワークから整備室に対して、「申立人の離職票には自己都合退職とあるが、申立人は自己都合退職ではないと言っているので状況を確認したい」という連絡があり、上記のような退職の経緯について説明しました。整備室の職員間では、「申立人は雇用保険な

どの事務手続きにはあまり明るくないと思っていたが、このような問合せがきたということは、ハローワークで雇用保険の手続きをきちんとされているということだろう。」と話題にし、安心していたところでした。

ところが、平成27年5月〇日、申立人から整備室に、「従兄(平成27年3月〇日に退職した元熊本市嘱託職員)がハローワークから給付金をもらったと聞いたので、私も離職票が欲しい」という電話連絡がありました。嘱託職員が退職する場合、離職票は、人事課総務事務業務執務室から、ハローワークが作成している手続きのパンフレットと一緒に郵送することになっております。そこで、人事課総務事務業務執務室に確認したところ、申立人へは平成26年4月〇日に離職票を郵送した記録があるとのことでしたので、申立人へはその旨お伝えした上で、現に離職票を所持していないのであれば、ハローワークで離職票の再発行及び給付金の受給について相談するよう助言しました。

しかし、平成 27 年 5 月〇日、再び申立人から整備室に連絡があり、「ハローワークに行きましたが、退職から一年が経過しており、給付金は受給できないという説明でした。従兄は退職時に熊本市の勤務先からハローワークに行くよう指示されましたが、私には指示がありませんでした。ハローワークに尋ねたところ、当時申請していれば約〇〇円受給できたそうです。あまりにも大きな額なので、どうにかならないでしょうか。」と相談がありました。申立人に、退職後ハローワークに行っていないのか、退職後に仕事はしていたか、退職の理由は何だったかについて改めて確認すると、「整備室からハローワークに行きなさいという指示はありませんでしたし、離職票ももらっていないのでハローワークへは行っていません。」「退職後は農業をやっていました。」「退職した理由は、当時、今は亡き母の介護がありました。また、嘱託職員は5年で辞めなければなりませんでしたから。」とのことでした。また、「離職票もなく、ハローワークに行きなさいという指示もなかったため、給付金の申請が遅延したという事情は、ハローワークに訴えましたか?」と確認すると、「話していません。」とのことでした。

そこで、平成27年5月〇日、整備室の室長と担当者の2名でハローワークを訪問しました。申立人が受給を望んでいる給付金は、雇用保険法に定められている「高年齢求職者給付金」のことと推測されたため、ハローワークでは、「高年齢求職者給付金」に関する一般的な説明を受けるとともに、「整備室から申立人に対し、退職後はハローワークに行くことを検討するよう説明していなかったため、申立人は高年齢求職者給付金の制度を知らなかった状況にあるが、そのような事情を考慮していただき、受給期限の一年を経過しているものの例外的に申請を受け付けることができないか」という相談を行いました。ハローワークの説明によれば、「高年齢求職者給付金は、失業の状態にあるが、仕事をしようとする意思と能力がある65歳以上の失業者に対して支給するもの」であって、「退職から一年以内に申請する必要」があり、「申立人が高年齢求職者給付金の制度を知らず、離職票も受け取っていないため申請が遅延したという理由は、例外的に支給を検討できる事情とはいえません。」というものでした。

同日、ハローワークでの相談結果を報告するとともに、離職票及び雇用保険についての説明がなされていなかったことをお詫びするため、室長と担当者の 2 名で申立人宅を訪問しました。申立人からは、「退職時に整備室からハローワークで手続きするよう説明はありませんでした。説明があれば手続きしていました。離職票は届いていません。届いたのかもしれませんが、退職時に説明がなかったので気にしていませんでした。説明があれば郵便物に気をつけていました。」との訴えがあり、整備室からは、退職時に離職票や雇用保険の説明を行なわなかった点についてお詫びするとともに、ハローワークに相談した結果についても報告しました。しかし、申立人にはご納得いただけなかったため、熊本市オンブズマン制度をご案内し、今回の申立てに至ったものです。

#### 2 本件に関する市の認識

申立人は、「離職票や給付金についてきちんとした説明をしてもらえなかった」と主張しておられますが、そもそも、市は、退職される嘱託職員各人に対して、給付金等の申請手続きをとるよう指示ないし説明できる立場にありません。なぜなら、「高年齢求職者給付金」をはじめとする雇用保険法上の給付金等の支給対象となるかどうかについては、退職する各人の事情により異なりますし、仮に各人の事情を正確に把握できたとしても、雇用保険法上の給付金等の支給については市が所管しているものではありませんので、市は、給付金等の受給の可否を最終的に判断することはできないためです。ただし、市から退職された嘱託職員に対して離職票を送付する際には、ハローワークが作成した、雇用保険の手続き等について記載されたパンフレットを同封しており、退職された嘱託職員が、それぞれの事情に応じて雇用保険等の手続きを検討できるように、使用者として情報提供を行なっているところです。

また、申立人は、市から離職票を受け取っておらず、また離職票や給付金についての説明がなかったためハローワークにも行っていないと主張しておられますが、市としては、人事課総務事務業務執務室に申立人に離職票を送付した記録が残っていること、市が退職者に離職票を送付する際にはハローワークでの雇用保険等の手続きについて解説されたパンフレットを同封していること、ハローワークから申立人の離職票に記載された退職理由について問合せがあったことなどの事情に照らし、申立人は退職後に送付された離職票を受領し、それを持ってハローワークへ行き、そこで何らかの手続きをとられたのではないかと考えております。

以上のとおり、市としては、申立人は離職票を持ってハローワークに行ったものと認識していますから、離職票を受け取っていないこと、ハローワークに行っていないことを前提とする申立人の主張は、何らかの誤解に基づくものではないかと考えます。また、市はそもそも給付金について指示説明できる立場にない以上、仮に申立人が「高年齢求職者給付金」について知らなかったために申請の機会を逸したのだとしても、その責任は市にはないものと考えます。

なお、本件に関して市に責任はないと認識しているにも関わらず、整備室の室長をはじ

めとする職員が申立人にお詫びをしたり、ハローワークへ相談に行くなどして申立人に協力したりしたのは、申立人とは同僚として親しくお付き合いをしてきた間柄であったため、申立人からの相談を受けた際、使用者としての責任の有無に関わらず、もっと親切な対応ができなかったか、今からでも何か力になれないかという思いを抱いたためです。このような職員の思いと対応は、使用者と被用者の関係を超えた個人的なつながりに基づき、使用者に通常求められる以上の対応をしようとしたものであり、離職票を適切な時期に送付し、パンフレットを同封することで情報も提供し、現に申立人は離職票を持ってハローワークを訪ねられたものと考えられる以上、市の使用者としての責任は尽くされているものと考えます。

### 3 今後の対応について

本件に関する市の認識は上記のとおりであり、「高年齢求職者給付金」の支給は市の所管ではないため、「特例として今からでも給付金を受給できるようにしてもらいたい」との申立人のご要望については、市が対応することはできません。

また、雇用保険に関する手続きについては、先に述べたとおり、各人の事情に応じてそれぞれに判断していただく必要があります。したがって、今後も、市が各人の行なうべき手続きを指示ないし説明することはありませんが、各人で検討しなければならない旨を退職者に注意喚起するため、整備室においては、退職する嘱託職員に対し、必要に応じて雇用保険等の手続きを検討するように口頭で説明することとし、本件以降は実施しているところです。

#### 【オンブズマンの判断】

申立ての趣旨及び市の回答に照らすと、本件で論ずべき点は、①「給付金」の給付に関する判断はオンブズマンの管轄かどうか、②市が申立人に「給付金」の説明をしなかったことに不備があると言えるかどうか、③申立人がハローワークへ行っている可能性、です。

## 1 給付金の給付に関する判断はオンブズマンの管轄かどうか

申立人は、「特例として今からでも給付金を受給できるようにしてもらいたい」と求めておられますが、市は、「『高年齢求職者給付金』の支給は市の所管ではないため、『特例として今からでも給付金を受給できるようにしてもらいたい』との申立人のご要望については、市が対応することはできません。」と回答しています。

申立ての趣旨を見ると、申立人は、「給付金」について、「離職票を持ってハローワークで手続きをすれば給付金がもらえる」と表現しておられます。離職票とは、雇用保険の手続きを行なう際に必要となるものですから、申立人が受給を希望されている「給付金」とは、雇用保険法に定められた「高年齢求職者給付金」のことであろうと思います。

雇用保険法第37条の4第4項によれば、「高年齢求職者給付金の支給を受けようとする 高年齢受給資格者は、離職の日の翌日から起算して一年を経過する日までに、厚生労働省 令で定めるところにより、公共職業安定所に出頭し、求職の申込みをした上、失業してい ることについての認定を受けなければならない。」と定められていますから、「高年齢求職者給付金」の受給要件を充たしているか否かの判断は、公共職業安定所、つまりハローワークの管轄ということになります。

熊本市オンブズマン条例第6条は、オンブズマンの管轄について、「市の機関の業務の執行に関する事項及び当該業務に関する職員の行為」(以下「市の業務」という。)と定めていますから、市の業務ではない「高年齢求職者給付金」の給付はオンブズマンの管轄外ということになります。

「給付金」の給付がオンブズマンの管轄外である可能性については、面談の際に申立人にもお伝えしていたところですが、申立人としては、やはり何とかして「給付金」を特例的に受給したいということが本件申立てに至った最大の理由でしょうから、この点について判断をお示しできないことは、オンブズマンとしても残念なことですが、ご理解いただきたいと思います。

### 2 申立人に「給付金」の説明をしなかったことに不備があると言えるかどうか

申立人は、「私が退職するとき、離職票や給付金についてきちんとした説明をしてもらえなかったことに納得がいかない。」と主張しておられます。

これに対し、市は、「そもそも、市は、退職される嘱託職員各人に対して、給付金等の申請手続きをとるよう指示ないし説明できる立場にありません。」として、給付金についての説明をしなかったことに不備はないと主張しています。

先に見たとおり、「高年齢求職者給付金」の給付はハローワークが所管しているものですから、市は、申立人が「高年齢求職者給付金」の受給要件を充たしているか否かを判断する権限を持っていません。「高年齢求職者給付金」の受給要件を充たしているかどうかについて責任をもって判断できないのに、市が、申立人に対して、「離職票を持ってハローワークで手続きをすれば給付金がもらえる」といった説明をすることは困難であると言わざるを得ません。

また、「高年齢求職者給付金」の受給が認められるためには、「求職の申込みをした上、 失業していることについての認定を受けなければならない。」という要件がありますから、 「高年齢求職者給付金」の給付を受けるためには、まずハローワークで求職活動をしてい ることが前提になります。しかし、申立人が嘱託職員を退職される際の理由が母の介護や 健康問題であったことからすれば、申立人は、退職後すぐに求職活動ができる状態ではな かったのではないかと推測されます。そうすると、申立人はそもそも「高年齢求職者給付 金」の要件を充たしていなかった可能性が高いのですから、「離職票を持ってハローワーク で手続きをすれば給付金がもらえる」といった趣旨の説明をすることは困難です。

なお、後述するように、申立人も実際には離職票を受領しているものと推測されますが、 市は、離職票を郵送するときに、ハローワークでの手続きについて記載されたパンフレットを同封しています。オンブズマンが確認したところ、そのパンフレットには「高年齢求職者給付金」についての説明も記載されていますから、雇用保険に関する説明は本来的に は市の役割ではないとはいえ、市も、使用者として退職後についても情報提供に努めていたものと認められます。

以上のように、「高年齢求職者給付金」の給付は市の管轄ではないこと、申立人が5年を限度とする任用期間を1年残して4年で退職された理由が母の介護や健康問題であって、すぐに求職活動を始められるような状況ではなかったこと、パンフレットの送付によって一応の情報提供が行なわれていることを考慮すれば、市が「高年齢求職者給付金」について申立人に説明しなかったことに不備があったとは言えないと考えます。

### 3 申立人がハローワークへ行かれている可能性

ところで、申立人が、市が給付金の説明をしなかったことを問題視されているのは、申立人が、「私が給付金の手続きをできなかったのは、市が離職票や給付金についてきちんと説明してくれなかったせい」であると考えておられるからです。

申立人は、「給付金の手続きをできなかった」と述べておられますが、この点について、市は、「申立人は退職後に送付された離職票を受領し、それを持ってハローワークへ行き、そこで何らかの手続きをとられたのではないかと考えております。」との見解を示しています。その最大の根拠になるのは、「平成26年4月から同年10月までの間に、ハローワークから〇〇地域整備室(以下「整備室」という。)に対して、『申立人の離職票には自己都合退職とあるが、申立人は自己都合退職ではないと言っているので状況を確認したい』という連絡」があったという事実です。

たしかに、ハローワークから市にこのような問合せがあったことは、少なくとも申立人が退職後に離職票を持ってハローワークを訪問されたことを推測させますし、さらに進んで言えば、申立人はハローワークで雇用保険の手続きをとろうとされたか、少なくともその説明を受けられたのではないかと推測されます。それ以上に話が進まなかったのは、高年齢求職者給付金の受給要件が充たされていなかったからではないかと推測されます。

ハローワークからこのような問合せがあった日時については残念ながら記録がないようですが、ハローワークからの問合せを受け、整備室の職員間で「このような問合せがきたということは、ハローワークで雇用保険の手続きをきちんとされているということだろう。」という話をしたという市の回答は、申立人が離職票について最初に整備室に問い合わせた際に「給付金の手続きはしていなかったのか。もう済ませたと思っていた。」と言われた旨の申立ての趣旨と整合的ですから、ハローワークから問合せがあったという市の回答は信頼できるものと思います。

申立人は、そもそもハローワークへは行っていないと述べておられるのですが、市の回答や申立ての趣旨に照らせば、オンブズマンも、申立人は離職票を持ってハローワークに行かれたものと推測せざるを得ません。それにも関わらず、なぜ申立人はハローワークへは行っていないと述べておられるのか疑問が残りますが、単にお忘れになっておられるだけかもしれませんし、何らかの誤解を生じているのかもしれません。いずれにせよ、本件においては、申立人は離職票を持ってハローワークを訪ねられた可能性が極めて高いと思

います。

### 4 おわりに

以上のように、本件においては、市になんらかの不備があったということはできません。むしろ、整備室の職員は、市の対応に不備がなかったにも関わらず、「もっと親切な対応ができたのではないか」との思いからお詫びをしたり、申立人のためにハローワークへ行って高年齢求職者給付金について相談をしたりしているなど、使用者としての責任を超えた、思いやりのある親切な対応をしているように思います。

整備室では、今回のことを踏まえて、今後は、パンフレットによる情報提供とは別に、 退職する嘱託職員に対して、必要に応じて雇用保険等の手続きを検討するように口頭でも 説明することとし、すでに本件以降そのような口頭説明を実施しているということです。 雇用保険等の申請手続きをするかどうかは各人で判断しなければならないのはこれまでと 同じですが、パンフレットによる情報提供だけでなく、事前の口頭説明が加わることで、 退職する嘱託職員に対してより丁寧な対応になるのは疑いありません。整備室の対応を改 善するきっかけを作っていただいた申立人に感謝申し上げるとともに、整備室の今後の対 応を見守っていきたいと思います。

## (13) 児童手当に関する説明

## 【苦情申立ての趣旨】

- 1 児童手当の手続きについて職員が誤った案内をしたため、約2年もの間、児童手当が 支給されていなかったことが判明し、市に対応を求めているが、市の対応は納得のいく ものではない。これまでの経緯は以下のとおりである。
- 2 平成22年3月、第一子を出産したので、夫が市役所で出生届の手続きを行った。その際、 窓口で「児童手当の手続き」については、3Fの保健子ども課で行うよう案内されたた め、案内に従って同手続きを済ませた。

平成24年11月、第二子を出産したので、夫婦で大江出張所において出生届の手続きを 行った。この際には、児童手当は、私が公務員なので勤め先から支給される旨、また、 ひまわりカードは子どもの保険証が発行されてから、市役所の保健子ども課で手続きを するよう説明を受けた。

その後、勤め先から数回にわたって、出生に関する書類が郵送されてきたため、その 都度必要事項を記入の上、勤め先へ返送した。児童手当は「勤め先から支給される」と の説明を受けていたことから、その書類の中に児童手当に関するものが含まれており、 当然、児童手当の手続きも済んでいるものと思っていた。

平成25年1月、子どもの保険証ができたので、市役所の保健子ども課でひまわりカード の発行の手続きを行った。

第一子の児童手当は4ヶ月毎に市から通知書が届いていたが、第二子については、勤め先から支給される旨説明を受けてはいたが、どのような形で支給されるのか疑問に感

じていた。一度、インターネットで調べてみたところ、公務員は勤め先から支給される と明記されていた。

ところが、平成27年2月、勤め先の同僚と児童手当の話をした際、児童手当は勤め先からではなく、市から支給されると聞かされた。

そこで、同年2月〇日、市役所の保健子ども課に確認したところ、第二子の児童手当の手続きは済んでおらず、これまで児童手当は支給されていなかったことが判明した。第二子の出生届の際には、勤め先から支給される旨説明を受けたと話すと、勤め先を尋ねられたので、勤め先の名称(〇〇病院)を答えた。私の勤め先の職員は公務員扱いとなるが、独立行政法人であることから、市役所での手続きが必要であり、市から支給されると言われた。

そして、職員はひまわりカードの手続きに関する書類を確認し、ひまわりカードの手続きに関する書類には、職員のチェック項目があり、職業欄については「公務員」、児童手当の手続きの有無の欄については「無」とチェックされており、裏面には、私の保険証のコピーがあったことから、保険証の確認だけで私が公務員であると判断し、職員が市役所で児童手当の手続きをする必要がある旨の案内をしなかったのではないかと言われた。また、勤務先TEL欄には、私の電話番号を記入していたが、そこに勤め先が記入されていれば、独立行政法人であることに職員が気付き、市役所で手続きが必要である旨案内したであろうと言われた。そして、児童手当は、申請主義のため、申請がなければ支給することはできない、仮に、本日手続きをすれば翌月からの支給となる、児童手当は過去に遡って支給することはできない旨説明された。加えて、勤め先で児童手当の手続きの確認はしたのか、第一子の児童手当の支給は市から支給されており、第二子は市から支給されていないのであれば確認する機会があったのではないかと言われた。

同月〇日、同僚にことのことを話し、どのような説明を受けて手続きを行ったのか確認すると、複数人の同僚が、出生届の手続きの際に、児童手当の手続きは市役所3Fの保健子ども課で行うよう説明を受け、そこで手続きを済ませたとのことであった。

同月〇日、大江出張所に、出生届の際に児童手当の手続きについてはどのように説明しているのか確認すると、大江出張所では同手続きが行えないため、市役所の保健子ども課で手続きを行うよう説明しているとのことだった。私の場合、公務員なので勤め先から支給されるとの説明を受けたが、なぜそのように案内したのか、そのことについて確認したいと申し出たが、当時のことを確認する資料は残っていないとのことであった。

同日、再度、市役所の保健子ども課に行き、児童手当の手続きについて、相手方が「公務員であるか否か」、「公務員に当たる場合、勤め先が独立行政法人か否か」は保健子ども課のすべての職員が確認し、説明をしているのかと問うと、必ずそうしているとのことであった。それでは、なぜ私がひまわりカードの手続きを行った際にそのような確認がなされなかったのか、確認すべきではなかったのかと話した。対応した職員は、私が勤務先を記入していなかったことを指摘したが、勤め先の記入が必須であれば、記入さ

れていない場合、職員が記入を促すべきではないのかと指摘し返すと、そのことは認めていた。

出生届の手続きの際の児童手当の案内が間違っていたが、本来どのような確認をし、どのような案内をしているのかと尋ねると、保健子ども課は出生届の窓口ではないので、把握していないとのことだった。それでは、児童手当の案内が間違っていたことや、ひまわりカードの手続きの際の確認不足は、窓口で対応に当たった職員個人の責任であり、市の責任ではないのかと尋ねると、それは市の責任であると認めた。市の責任であれば、何らかの責任を取ってもらえないのかと尋ねると、それはできないという返答だった。市民は児童手当の手続きの内容については、職員からの説明を受けないと詳細はわからないので、市民にはそのようなことについて説明を受ける権利があり、職員には正しい説明を行う義務があるのではないか。私の場合、職員の確認不足と思い込みによって、正しい説明がなされなかったが、これは明らかに市の責任ではないかと問うと、その職員は私と目を合わせず沈黙していた。そして、どのような理由であれ、児童手当の手続きをしていない以上、過去へ遡っての支給はされないという結論は変えることができないと説明された。

その後、市役所の出生届の窓口に確認したところ、出生届の窓口の職員は児童手当の 手続きについては詳細は把握していないので、3Fの保健子ども課で手続きをするよう に案内しているとのことだった。

3 私も正しい案内を受けていれば、第二子の出生届の手続きをした日に市役所の保健子 ども課に行き、そこで児童手当の手続きを済ませ、何ら問題なくその時から児童手当を 受給できていたはずである。

仮にその時に手続きをしそこなったとしても、私がひまわりカードの手続きを行った際、職員がきちんと確認していれば、その時点で手続きがなされていないことが判明し、約2年もの間児童手当を受給されないという状況に陥ることはなかったはずである。

保健子ども課の職員は「過去にこのような間違いは起きていない。」と話していたが、 知人の話によると、過去にも同様の間違いがあり、知り合いの職員に相談し遡って受給 できたという人がいるそうである。このような間違いが過去にも何度か起きているので はないか。

震災で児童手当が支給されなかった場合や、夜間窓口で出生届を行い、児童手当の案内を受けなかった場合には、過去に遡って児童手当が支給されることがあるそうである。私の場合、誤った案内を受けたため、かえって児童手当の手続きが済んでいないとは疑うことなく過ごしてしまった。これなら、むしろ案内がなかった方が、すぐに児童手当の手続きについて確認したものと思われる。私が第二子の出生届の際に児童手当の手続きをできなかったのは、市の責任なのだから、市には、私のケースにおいても案内を受けなかった場合と同等の対応をしてほしい。

### 【市からの回答】

#### 1 児童手当制度について

児童手当制度とは、「父母その他の保護者が子育てについての第一義的責任を有するという基本的認識の下に、児童を養育している者に児童手当を支給することにより、家庭等における生活の安定に寄与するとともに、次代の社会を担う児童の健やかな成長に資することを目的」(児童手当法第1条)として、児童を養育する父母などに手当を支給する制度です。15歳に達する日以降の最初の3月31日までの間にある児童(おおむね中学校修了前までの児童)が支給対象となり、受給資格者は、熊本市に住所をお持ちの方で、対象の児童を監護・養育されている方となります。

児童手当を受給するには、受給資格者から「市」に対して申請していただく必要があります。これは、児童手当を支給するには、市町村長が受給資格及び児童手当の額を認定する必要があるからです(児童手当法第7条)。もっとも、公務員の方は、各省各庁、都道府県、市町村の長などが認定することになるため(児童手当法第17条)、「勤務先」に申請していただくことになります。また、特定独立行政法人の職員の方は、公務員の身分を有していますが、児童手当制度上は公務員として扱われませんので、「市」に対して申請していただくこととなります。

なお、○○会は、特定独立行政法人ではなく、また、その職員の方は公務員ではありませんので、「市」に対して申請していただくことになります。

申請がなされると、申請した日の属する月の翌月分から児童手当が支給されます。また、児童手当を継続して受給するためには、毎年 6 月中に現況届の提出が必要となります。この届により受給資格を確認し、6 月から翌年 5 月までの支給認定を行っています。

### 2 これまでの経緯について

平成22年3月〇日、市民課において、申立人名で第一子の「出生届」の手続きがなされ、子育て支援課において、「子ども手当」(平成24年度以降は児童手当)の手続きがなされました。

平成 24 年 12 月〇日、大江出張所において、申立人名で第二子の出生届がなされました。出生届の職業欄の記載では、申立人が公務員かどうかはわかりませんでしたが、申立人が「私は公務員です。」と言われたので、当時の担当者が「公務員の方は職場で児童手当の申請をしてください。ひまわりカードは、第二子の保険証が発行されてから区役所の保健子ども課で手続きをしてください。」と案内しました(当該事実について、やり取りに関する詳細な記録は残っていませんが、大江出張所における通常の対応及び後日の申立人とのやり取りに基づくものです。)。

平成25年1月〇日、中央区保健子ども課において、申立人名で第二子のひまわりカードの申請がなされました。この際には、他の申請者と同様に、担当者が窓口において、「児童手当の申請はお済みですか。」と確認しており、申立人の職場での申請の有無や保険証を確認後、ひまわりカードの申請の手続きが済んでいます(当該事実について、やり取

りに関する詳細な記録は残っていませんが、中央区保健子ども課における通常の対応及 び後日の申立人とのやり取りに基づくものです。)。

平成27年2月〇日、申立人から電話で児童手当の額についてお尋ねがありました。そこで、申立人世帯に対する児童手当の支給状況等を確認したところ、申立人世帯においては、対象児童は2人となっていましたが、第二子については、児童手当の申請がなされていないことが判明しました。併せて、平成25年度及び平成26年度の現況届を確認したところ、現況届には、第一子の記載のみであり、第二子の追加記載はありませんでした。確認した内容を申立人に伝えると、申立人は、疑問を抱かれた様子で、「第一子は市から、第二子は(受給者が公務員であるため)職場からもらっていると認識していた。」と話されました。中央区保健子ども課から、第二子については、申請がなされれば、認定をし、その翌月から支給すると伝えると、申立人は、「出生した事実と支給していなかったことを把握しているのに、なぜ連絡をしなかったのか。」と話されました。これに対して、児童手当は申請主義であり、こちらからはそのような連絡は行っていないこと、また、児童手当を遡って支給することはできず、申請をした翌月から支給開始になることを伝えると、申立人は、納得はできないが、申請を行う旨話されました。

同日、中央区保健子ども課に申立人が来課されました。申立人は、「出生届は、大江出 張所に提出した。詳しいことは覚えていないが、第二子の健康保険証ができたら、ひま わりカードの手続きをするよう案内されたと記憶している。その時には、出生届から1 5日以内に児童手当の手続きが必要との認識はなく、公務員であるため、児童手当につ いては、職場で申請をするようにと案内が行われていた。職場では、子どもの出生によ る手続き書類をまとめて渡され、記入して提出したので、そこに児童手当の手続きがあ ったかはわからず、申請の漏れがあったとは思っていなかった。」「児童手当の現況届は、 第一子の印字のみだったが、第二子の申請は職場でと言われていたことが頭にあり、夫 ともおかしいねと話しながらも、職場や市への確認はしなかった。また、市から支払通 知書も届いていたが、現況届と同様の理由で市へ確認することはしていない。」「大江出 張所及び中央区保健子ども課において、児童手当は公務員であれば職場でもらうことに なると説明された。私が申請を拒否したのではなく、行政の案内不足だ。現況届の裏面 に子どもが生まれたら増額の手続きをするように記載してあっても、公務員は職場でと 言われていたので職場からもらっているものだと疑わなかった。公務員でも職場から出 ない場合があるのなら、確認すべきであり、遡ってもらえないのは納得がいかない。」と いうものでした。これに対して、中央区保健子ども課から、第二子分の額改定請求の申 請を案内し、また、納得がいかないのであれば、熊本県に審査請求をする方法もあるこ とを説明したところ、同日、申立人から第二子分の額改定請求の申請がなされました。

同月〇日、申立人が大江出張所に来所されました。申立人から「出生届に伴う児童手当の手続き案内はどのようにしているのか。」とのお尋ねがありましたので、「詳しいことは、保健子ども課にお尋ねくださいと案内している。」と回答しました。また、「第二

子の出生届の際に、私が公務員であると発言したところ、公務員は職場から支給される と案内されたが、この案内が原因で第二子の児童手当が支給されなかったので、児童手 当を遡って支給してほしい。」と話されましたが、「児童手当の支給については、保健子 ども課へ相談してください。」と伝えました。

同日、申立人が中央区保健子ども課に来課されました。申立人は、「児童手当について 同僚に聞き取りを行ったが、誰一人として、職場で申請するように案内された人はおら ず、児童手当のことをまったく知らなかった人でさえも、市役所で申請するように案内 されている。」「同じ立場の同僚たちがきちんと申請できているのに、私だけが違う案内 をされたのは行政のミスであり、そのために支給されなかった何十万円にも及ぶ児童手 当は、大きな損失であり、すぐにでも支払ってもらいたい。」と話されました。

これに対して、中央区保健子ども課から、児童手当が第一子分しか支給されていないことや同手当の手続きが職場でなされていないことは、申立人ご自身が確認いただければ、気付くことができたはずであること、これまでの2回にわたる現況届や年3回の支払通知書により、気付く機会はあったこと、申請主義であるため、申請翌月からの支払いになることを再度説明しました。また、納得がいかないのであれば、審査請求のほかに、市長への手紙やオンブズマン制度があることを説明しました。これに対して、申立人は、「気付く機会があったはずであるから払えないと言われても納得がいかない。そもそも、最初に正しい案内を受けていれば、児童手当を受給できていたはずである。」「熊本県に審査請求の件で問い合わせたが、審査請求をしても遡って支給するのは難しいとのことであり、支給されないのであれば、審査請求はしない。」と話されました。

以上がこれまでの経緯となります。

### 3 申立人の主張に対する市としての見解

(1) 大江出張所においては、出生届がなされた際には、児童手当の詳細については、保健子ども課にお尋ねいただくよう案内し、併せて、児童手当及びひまわりカードの案内文を手渡しています。本件では、申立人から「私は、公務員です。」との発言があったことから、「公務員の方は職場で児童手当の申請をしてください。ひまわりカードは、第二子の保険証が発行されてから区役所の保健子ども課で手続きをしてください。」と案内するとともに、案内文を手渡しました。

また、中央区保健子ども課においては、申請書及び保険証を窓口職員が受領する際に、「児童手当の手続きはお済みですか。」と申請者に対して口頭で確認をし、手続きがお済みの場合には、ひまわりカード申請書の児童手当(当時子ども手当)確認欄にチェックをし、手続きがお済みでない場合には、窓口の端末により確認の上、手続きのご案内をしています。本件においても、申立人に対して、児童手当の申請手続きがお済みかどうかを口頭で確認したところ、申立人から「(児童手当の手続きを)職場でしている。」「公務員である。」との発言があったことから、申立人は公務員であり、既に児童手当の手続きを職場にて行っているものと判断し、申請書の児童手当確認欄にチェックし、ひまわ

りカードの申請処理を行いました。

大江出張所及び中央区保健子ども課での申立人に対する対応は、以上のとおりですが、 他の市民の方への対応と同様、適正に行われたものと認識しています。

本市においては、出生時の案内文の手渡しや職員の口頭による案内、また、ホームページによる情報提供や、現況届の裏面における注意喚起等、受給資格者及び受給者に対し説明を行い、児童手当の受給機会を逸しないよう周知を図るとともに、適正な制度運用に向けて各課での業務管理を徹底しているところです。

(2) 児童手当については、申請があった場合には、申請があった日の属する月の翌月から支給されることになりますが、支給を受けるには、必ず申請が必要となります。そのため、申請がなければ、支給要件を満たしていても支給することはできませんし、原則として、遡って支給することもできません。届出の機会を逸した状況及び受給資格者の個別状況等を考慮し、ごく例外的に遡及的な支給を認める場合がありますが、本件はそのような場合にも該当しません。

したがって、申立人に対して、第二子の児童手当について遡って支給するような対応 をとることはできません。申立人におかれましては、ご理解いただければと思います。

## 【オンブズマンの判断】

## 1 はじめに

申立人は、平成 24 年 11 月に出生した第二子について、児童手当の支給を受ける要件はありながら、市長に申請をしなかったことから支給を受けていませんでした(平成 27 年 2 月に申請し、同年 3 月から支給を受けています。)。申立人は、市長に申請しなかったのは、市の職員が誤った案内をした落ち度のためであるとして、出生時に遡っての児童手当の支給を求めているものです。

ところが、市は、児童手当は申請主義を採用しているので、支給を受ける要件に該当しても、申請をして市長から受給資格の認定を受けなければ受給権が発生しない(児童手当法第7条)ことから、申請を行っていない期間については、申立人が児童手当の受給権を得ることはできないとして、これを拒否し、市の職員の対応は適正に行われており、不十分な対応があったという事実は確認できなかった旨主張します。

児童手当法第7条第1項は「児童手当の支給要件に該当する者…は、児童手当の支給を受けようとするときは、その受給資格及び児童手当の額について、内閣府令で定めるところにより、住所地…の市町村長…の認定を受けなければならない。」と規定しており、その解説書によると、「児童手当の支給を受ける権利は、その支給要件に該当した時から潜在的に発生しているのではなく、本条に基づいて市町村長の認定を受けることによって初めて児童手当を受ける権利が発生するものである。」「市町村長は、受給資格者の請求により、その受給資格及び児童手当の額について認定を行い、また、毎年度、所得状況等の届出を確認し、これに基づき、その受給資格者に対し、児童手当を支給するもの

である。」とされています。

市が遡って支給を認めないのは、法律の規定に従った対応だと思います。しかしながら、極めて例外的ではありますが、受給資格者には何らの落ち度がないのに、市の窓口で誤った教示をするなどしたために申請ができなかった場合など、申請の機会を逸した経緯や受給資格者の個別の事情等を考慮して救済がなされるケースが全くないわけではないようです。そこで、申立人が申請をしなかったことについて、市の窓口の対応に不備や落ち度がなかったかどうかを検討します。

### 2 申立人は公務員か

申立人は、○○会が運営する直営病院である○○病院に勤務しています。○○会は、 財務省所管の公益法人ではありますが、その役員や職員は公務員ではありませんし、特 定独立行政法人でもありません。納得がいかない場合には勤務先にご確認ください。

ところで、常時勤務に服することを要する公務員の場合は、児童手当は勤務先に申請します。国立病院機構などの特定独立行政法人の役員や職員は公務員の身分ではありますが、児童手当制度上は被用者として取り扱われており、その他の非特定独立行政法人の役員や職員は公務員ではないので、共済組合に加入していても、市町村長に申請することになります(児童手当法第17条)。

そこで、例えば熊本市中央区二の丸にある国立病院機構が運営する「熊本医療センター」に勤務している者であれば、「身分は公務員ではあるが、特定独立行政法人に勤務している」ことになるので、申請先については注意が必要ですが、申立人が勤務するのは、 ○○会が運営する○○病院ですので、当然に市長へ申請すべきものであり、このことに 疑問の余地はありません。

自分自身の職業・身分が公務員であるかどうかは、本人が正しく認識しておくべき基本的事項です。

- 3 申立人が第二子について児童手当の申請をしなかった経緯と理由
- (1) 申立人は、平成22年3月に第一子を出産し、その配偶者が市民課に出産届を出すとともに、子育て支援課に「子ども手当」(同24年度以降は「児童手当」となりましたので、以下「児童手当」で統一します。)の申請手続きを行い、市長の認定を受けて同22年4月分から児童手当の支給を受けています。このことから、仮に何らかの事情があったとしても、「児童手当の申請を市長にしなければならないことを知らなかった。」という主張は通らないものと思います。
- (2) 申立人は、平成 24 年 11 月に第二子を出産し、夫婦で大江出張所に行き、出生届を提出しましたが、児童手当の申請は行いませんでした。その経緯を見ますと、出生届を提出した際に、申立人が「私は公務員です。」と言ったために、市の担当者は「公務員の方は職場で申請をしてください。」と案内したようです。公務員でない人が「公務員です。」と申告することは考えられませんから、市の担当者においては、申立人の言葉を信じて公務員に対する通常の案内をしたものと推認されます。その案内の内容に間違いはあり

ませんし、公務員に対する案内としてはそれで十分であり、説明不足や不備は認められません。申立人が「公務員です。」と言わなかったら、窓口では別の案内をしていたものと思います。

(3) 平成25年1月○日、申立人は、中央区保健子ども課で「ひまわりカード」を申請した際に、市の担当者から「児童手当の申請はお済みですか。」と確認され、職場に提出している旨答えました。申立人は、○○病院に提出した書類の中に児童手当の申請書類もあったと勘違いをしていたそうですが、市の担当者は申立人の言葉を信じて通常の対応を行ったもので、その対応に不備や落ち度は認められません。

申立人は「自分は公務員であるが、勤務先が独立行政法人であることを確認しなかった市の対応に落ち度がある。」旨主張されますが、申立人は公務員でも独立行政法人の職員でもありませんし、担当者は、申立人が児童手当の申請を職場で行ったということを確認していますから、それ以上に勤務先を確認する必要性も義務もありません。

もし、申立人が勤務先へ児童手当申請書の提出(あるいは申請書用紙の請求)を行っていたら、勤務先では受け付けないはずですから、その時点で間違いが是正されていたものと思います。

また、申立人による「ひまわりカード」申請の手続きの際に、市の担当者は、第二子の保険証を確認していますが、申立人が「公務員」と回答し、保険証に記載されている名称も「〇〇共済組合」となっていることから、公務員ではないことに気づかなかったとしても落ち度があったとは言えないと思います。

- (4) 申立人は、職場に第二子の児童手当の申請手続きをしたつもりでいたのですが、それから2年以上も児童手当の支給を受けていなかったのに、それに気付かなかったそうです。一方、第一子については、平成25年6月及び同26年8月に、児童手当の現況届を市に提出して、市から児童手当の支給を受けていることを確認しています。現況届には「記入・提出上の注意」として「養育する児童が増えたとき(出生・養子縁組など)」は、別途窓口で手続きが必要である旨の記載がなされています。申立人は、第二子についても支給を受けていると思い違いしていたため、手続きを行わなかったそうですが、これらはもっぱら申立人側の事情であり、市の責任とは言えません。
- 4 申立人が第二子の児童手当を申請していないことに気付いた後の市の対応

その後の市の対応については「市からの回答」に記載があり、申立人の要求が受け入れられないのはやむを得ないところだと思います。なお、申立人は「公務員であるが独立行政法人に勤務している。」旨の思い違いをしており、その主張と「市からの回答」に記載された内容とは多少の齟齬があるようですが、その要求が受け入れられないという結論においては変わりはありません。

## 5 結論

申立人には、第二子の出生時から児童手当受給の要件があり、市長に申請をすれば支 給を受けられていたものと推測されますので、申請がなされなかったことは大変残念な ことだと思います。市の対応に苦情を言いたい気持ちも理解できないわけではありません。しかしながら、本件の事実関係を前提として客観的に公平に判断・評価をすれば、市の対応に不備や落ち度があったとは認められません。お気の毒ですが、第二子の出生時に遡って児童手当の支給を求めることは困難であると判断します。

### (14) 転出の際の児童手当の案内

#### 【苦情申立ての趣旨】

平成27年7月〇日、用事があったため、中央区保健子ども課(以下「担当課」という。) へ電話したところ、私の子ども二人(小学6年生、小学3年生)の児童手当について、同25年12月分までしか支給されていなかったことが判明した。その理由は、同25年12月、私の夫が単身赴任により熊本市から転出したためということであった。

担当課のA氏の説明によれば、夫が花園出張所で転出の手続きをした際、担当者が口頭で児童手当の手続きについて説明した、また、市から夫宛に、転出により児童手当の支給事由が消滅する旨の文書と最後の支払通知の文書を送付したということであった。さらに、転入の際には転入先の区役所から児童手当申請の案内を送付するはずとのことであった。しかし、夫に確認したところ、転出・転入時に、文書等の案内は一切なかったと言っていた。

そこで、納得できなかったため、同 27 年 7 月、市に対し、支給されていなかった児童手当 (平成 26 年 1 月から同 27 年 7 月分)を遡って支給してもらえるように請求したが、担当課からは「法律上、児童手当消滅の事実を知ってから 2 か月以内であれば不服申立てができるものの、本件では児童手当が消滅してから 1 年以上経過しているため、不服申立てはできない。」と説明された。

また、不服申立ての担当部署である熊本県〇〇課にも相談したところ、同様の説明を受け、不服申立てはできないと言われたが、その際、「以前にも同様のことがあったので市に対して指導していたのですが。」と言われた。

担当者は、案内などを送付したとのことだが、そのような文書は一切受け取っておらず、納得できない。また、市は、児童手当を受給できなかった件について以前にも県から指導されたはずなのに、同様の問題が繰り返されているのはおかしいのではないか。児童手当は、申請しなければ支給してもらえない制度だからこそ、市は申請の手続きについてきちんとした案内をすべきである。

#### 【市からの回答】

#### 1 本件の経緯

平成25年12月〇日、児童手当の受給者である申立人の夫(以下「夫」という。)が花園総合出張所に来られ、住民異動届(以下「異動届」という。)を提出されたので、窓口において夫の異動届を受理し、転出に伴う各種届の案内文を手渡しました。

夫が転出される際、「児童手当・特例給付受給事由消滅届(以下「消滅届」という。)」の提出がなかったため、同26年1月〇日付け決裁により、職権にて児童手当の消滅処理を行い(以下「本件処理」という。)、同月〇日付けで夫宛の「児童手当(特例給付)支給事由消滅通知書(以下「消滅通知書」という。)」を夫の転出先である〇〇市〇〇区の新居(以下「夫の新居」という。)に送付しました。

同月〇日、平成 25 年 10 月~同年 12 月分(3 ヶ月分)の児童手当 60,000 円を支給し、同日付けで、夫宛の「児童手当(特例給付)支払通知書」を夫の新居に送付しました。

同27年7月○日、申立人から中央区保健子ども課にお電話があり、「夫の転出の際、児童手当に関する案内がなかったので、転入先である市外○○区に児童手当を申請しておらず、児童手当を受給できていない。熊本市での受給権はいつまでか、また、未受給分について熊本市からの支給ができないのか。」とのことでした。そこで、申立人の児童手当受給状況を確認したうえで、転出月である同25年12月分までしか市での受給権がないため、未受給分については支給できないこと、夫から消滅届の提出がなかったものの、住民基本台帳情報で夫の転出を確認したため、同26年1月に本件処理を行い、本件通知書を夫の新居に送付したことを説明しました。申立人が、「夫は、熊本市からの通知は見ておらず、夫の新居に届いていないのではないか。転出時に案内がなければ、どのような申請をしてよいかわからない。」と言われたため、夫がどこで転出届を提出されたかが分からないと詳細を調査できないので、提出先を確認後に再度連絡していただくようお願いしました。

同月〇日、申立人から中央区保健子ども課にお電話があり、夫は花園総合出張所へ転出を届け出たとのことでしたので、花園総合出張所に申立内容に関して調査を依頼したところ、花園総合出張所では、転出の際には、必ず、案内文により転出に伴う各種届を案内するよう徹底しており、夫に対しても案内しているとのことでした。そこで、中央区保健子ども課から申立人に電話して、花園総合出張所の聴取内容について説明しましたが、納得されなかったため、改めて、花園総合出張所から申立人に対し、転出時の案内状況等について説明することとなりました。申立人から花園総合出張所にお電話があり、「夫が転出手続きを行った際に、児童手当手続きの案内がなかった。」と言われたので、花園総合出張所では、転出の際は、必ず、転出に伴う各種届を記載した「各種届けについての案内一覧」を配付のうえ口頭にて案内しており、案内もれはない旨説明しました。

同月〇日、申立人から中央区保健子ども課にお電話があったので、児童手当が申請主義であること等を再度説明しましたが、申立人は、「夫が転出届を提出した際、窓口において案内がなかったこと、児童手当消滅に関する通知が届いていないことについて納得がいかない。」と言われましたので、どうしても納得がいかない場合は不服申立ても可能であることを伝え、不服申立ての担当課である熊本県〇〇課を案内しました。

同月〇日、熊本県〇〇課から中央区保健子ども課に電話があり、申立人より本件に関する相談があったが、処分があった日の翌日から起算して 1 年を経過したときは審査請求できないところ、本件については、既に審査請求期間を徒過しているため不服申立て(審査

請求) はできないとの報告がありました。

そこで、同年 8 月〇日、中央区保健子ども課から申立人に電話し、本件児童手当支給事 由の消滅に関しては、審査請求期間が徒過しているため不服申立てはできないこと、市か らの遡及支給はできないことを再度伝えました。

同月〇日、申立人から中央区保健子ども課にお電話があったため、申立人に対し、再度、市では夫が転出されるまでの平成 25 年 12 月分までしか認定できず、同 26 年 1 月分以降については、市外〇〇区の判断で認定し支給される旨を説明しました。これに対し、申立人が、「熊本市から市外〇〇区に状況を説明して対応を検討し、その結果を熊本市と市外〇〇区双方から連絡してほしい。」とのことでしたので、市外〇〇区へ連絡し、遡って支給できるかの確認及び申立人への状況説明を行うよう依頼しました。同日、中央区保健子ども課から申立人に電話し、市外〇〇区へ連絡した旨を報告したところ、既に、市外〇〇区から連絡があり、児童手当はあくまで申請主義なので遡及支給はできないとの回答であったとのことでした。

#### 2 児童手当について

児童手当とは、父母その他の保護者が子育てについての第一義的責任を有するという基本的認識の下に、児童を養育している者に児童手当を支給することにより、家庭等における生活の安定に寄与するとともに、次代の社会を担う児童の健やかな成長に資することを目的として、児童を養育する父母などに手当を支給する制度です(児童手当法(以下「法」という。)第1条)。支給対象となる児童は、15歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある児童(おおむね中学校修了前までの児童)であり、受給資格者は、日本国内に住所を有する者で、対象の児童を監護・養育している者(法第4条第1項)ですが、児童手当を受給するためには、住所地の市町村長の認定を受けなければなりません(法第7条第1項)。そのため、熊本市の受給資格者は、熊本市に住所を有する者となります。

父と母がともに児童を監護・養育している場合は、児童の生計を維持する程度の高い者 (例えば、所得の高い者)が受給資格者となります(法第4条第3項)。仮に、父母が別居 している場合でも、一方の単身赴任のように、別居後も父母が生計を同じくしていると認 められる場合は、生計を維持する程度の高い者が引き続き受給資格者となります。そのた め、父母のうち所得の高い者が転居した場合、その者が新住所地において再度児童手当の 申請を行う必要があります(法第7条第3項、第1項)。

## 3 転入・転出に伴う児童手当の手続きに関する案内について

児童手当は、申請主義を前提としている(法第7条)ことから、受給資格があるにもかかわらず、転入や転出の際に窓口における案内が不十分なため、その権利を逸してしまうことがないよう、厚生労働省から各都道府県知事に対して、平成24年3月31日付けで「児童手当市町村事務処理ガイドライン」が通知され、その第2条第3項により、各市町村は、請求者等に対する周知に努めるものとされています。

これを受けて、市では、①転出や転入等の住民異動の際、窓口における案内文の手渡し

や職員の口頭による案内、②ホームページによる情報提供、③毎年 6 月の現況届裏面における注意喚起等により、児童手当の受給機会を逸しないよう周知を図り、適正な制度運用に向けて各課での業務を徹底しているところです。

夫が転出届を提出した花園総合出張所においても、住民異動の際に、児童手当申請等の転出に伴う各種届を記載した「各種届けについての案内一覧」を配付して案内を行っており、案内もれが生じないよう徹底した業務管理を行っております。具体的には、異動届を受け付けた職員が、住民基本台帳端末において、異動者の住民情報が記載された受付審査票を出力し、異動届の記載内容を確認した後、該当者には、異動届の備考欄に児童手当の受給資格の有無などを記入したうえで児童手当等の手続きについて案内します。一方で、受け付けた職員とは必ず別の職員が、異動届と受付審査票を見比べて、案内もれや誤記がないかを確認します。確認後、職員が、異動届の内容を住民基本台帳端末に入力し、入力確認票を出力します。その入力を行った職員以外の職員が、異動届、受付審査票、入力確認票を見比べて、案内もれや誤記がないかを確認し、決裁したうえで転出証明書を出力し、異動者へ交付します。提出された異動届はファイルに綴りますが、翌日、前日の受付件数等について決裁するにあたり、再度、内容等の確認も行っております。

異動届の保管期間が 1 年間のため、夫の異動届は既に廃棄しており、備考欄の記載等は確認できませんが、上記のように、花園総合出張所では、異動届を受け付けてから異動者に交付するまで決められた手続きの流れに沿って案内することを徹底しており、夫に対しても、通常の手続きの流れに従って案内したものと考えます。

また、転出時には、受給者は、消滅届により消滅した受給事由等を届け出ることになるため、児童手当の窓口では、消滅届を提出された受給者に対して連絡表を交付し、新住所地に転入した日(転出予定日)の翌日から起算して15日以内に、連絡表を持参のうえ新住所地に申請するよう案内しています。ただし、転出者が消滅事由を届け出ることなく転出された場合は、転出証明書に児童手当「あり」の記載がなされることから、熊本市児童手当事務取扱要領に従い、住民基本台帳による情報に基づいて、市の職権にて消滅処理を行います。市では、届出や職権による児童手当の受給権消滅の際は、必ず、受給者に対して消滅通知書を送付します。具体的には、各月第2開庁日に、前月転出者分リストを出力し、当該リストに基づき消滅届提出の有無を確認し、未提出の場合は職権にて消滅処理を行い、各月15日頃に消滅通知書を送付することとなります。通知書発送の手順は、各月の児童手当関係の申請書の入力締め後、発送対象リストを作成し、決裁を経たうえで帳票(圧着はがき)を出力します。一方で、各月の入力締め後に、転出月の変更や転出取消しなどの申請者都合による変更分について引き抜きリストを作成し、それをもとに出力した帳票から変更分を引き抜きます。その後、引き抜いた残りの発送通数を確認し、郵便発送管理システムに通数を入力し、文書集配の担当課へ持ち込み、郵送されることとなります。

本件についても、本件の経緯で述べたとおり、平成26年1月〇日付けで受給者である夫の新居に本件通知書を送付しております。そのことは、同月〇日の決裁及び発送者リスト

によって確認しております。なお、本件を除き、これまでに消滅通知書が届いていないな どの苦情・相談等はありません。

一方で、市に転入される受給資格者は、転入した日(転出予定日)の翌日から起算して 15 日以内に「児童手当・特例給付認定請求兼振込依頼書」により認定請求を行うこととなります。その際、窓口では、前住所地発行の連絡表により、当該地での児童手当消滅年月日(転出予定日)及び受給資格者の受給状況を確認します。また、児童手当を受給していた場合は、転入届出時に提出する前住所地の住民基本台帳担当課が発行する転出証明書にその旨の記載がなされることから、連絡表を提出されなかった場合でも、市の窓口では、転出証明書を確認のうえ、児童手当の申請を行うよう案内しております。

以上のように、市では、児童手当の受給資格があるにもかかわらず、その権利を逸してしまわれることがないよう、適正な制度運用に向けて各担当課での業務を徹底しております。本件では、夫が平成25年12月に市から転出されており、そもそも市での児童手当の受給権は消滅しておられますが、転入先での申請が滞りなく行われるよう、夫に対し、転出の際に児童手当に関する手続きについての説明を行い、その後、本件処理を行ったうえで消滅通知書の送付を行っております。

なお、平成 26 年度の熊本県の児童手当指導監査時に、「児童手当の遡及支払いに関する 審査請求等の相談が熊本県になされている。」旨の話があったため、市では、以前より児童 手当認定請求について、住民基本台帳担当課と連携し申請案内の徹底を図っていることな どを回答しております。また、今後とも、住民基本台帳担当課窓口でのリーフレットを使 用した案内の徹底及び児童手当担当課との勉強会等により取扱いの統一を図るとともに、 担当者会議の開催により、常時、情報の共有化を図る旨も回答し、実施しているものです。

# 4 不服申立てについて

児童手当の支給に関する処分に対して不服がある場合、行政不服審査法に基づき、熊本県に対して審査請求をすることが可能ですが、審査請求は、処分があった日の翌日から起算して1年を経過したときは、することができません(行政不服審査法第14条第3項)。

本件において、「処分があった日」、すなわち、支給事由が消滅した日は、夫が転出した 平成25年12月〇日であり、既に請求期間を徒過しているため審査請求はできません。

## 5 今後の対応について

市においては、児童手当の受給資格があるにもかかわらず、その権利を逸してしまうことがないよう周知を図り、適正な制度運用に向けて各課での業務を徹底しております。

本件の児童手当(平成 26 年 1 月以降分)は、法上、夫が市を転出したことにより、既に市での受給権は消滅していることから、新住所地である市外〇〇区に申請のうえ認定を受けて受給されるものですが、市においても、市外〇〇区へ連絡し、遡って支給できるかの確認及び申立人への状況説明を行うよう依頼するなど、できる限りの対応を行っているものです。

市としては、今後とも、児童手当に関する業務につきまして、法等に基づき適正な事務

処理を行ってまいります。また、申立人に対しても、ご理解いただけるよう、今後とも、 丁寧な説明、対応に努めてまいります。

## 【オンブズマンの判断】

- 1 児童手当の受給資格者
- (1) 単身赴任の場合の受給資格者

児童手当は、15歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある児童を監護・養育している者に受給資格者が認められます(児童手当法[以下「法」という。]第4条第1項)。

父母がともに監護・養育をしている場合には、「生計を維持する程度の高い者」(同条第3項)、すなわち所得の高い者が受給資格者となります。親の一方が単身赴任し、別居後も両親が生計を同じくしていると認められる場合も同様です。本件においては、申立人の夫は単身赴任しているが、世帯の生計を維持しており、申立人には所得がないということですので、夫が受給資格者となります。

## (2) 児童手当の申請主義

受給資格者が、児童手当の支給を受けようとするときは、住所地の市町村長の認定を受けなければなりません(法第7条第1項)。支給を受けていた者が、他の市町村に住所を変更した場合には、旧住所地で受けた認定の効力は転出によって失われますので、新住所地の市町村の認定の請求をすることが必要になります(同条第3項)。

このように児童手当は、受給資格があっても、申請をして認定を受けなければ権利が発生しないと法律によって定められています。申立人が「児童手当は、申請しなければ支給してもらえない制度だからこそ、市は申請の手続きについてきちんとした案内をすべきである。」と主張されるのは、ごもっともであると思います。厚生労働省からも、平成24年3月31日付けで「児童手当市町村事務処理ガイドライン」が通知され、第2条第3項において、「受給資格に係る状況の変更に伴い、受給資格者が変更となる場合、新たな受給資格者は認定請求等が必要となることから、関係部門間、市町村間、都道府県等との連携を図ることにより、当該事実の把握に努め、請求者等に対する周知に努めること。」とされています。

# 2 転出者への窓口案内及び通知

(1) 申立人の夫は、平成 25 年 12 月○日に熊本市から転出して○○市に転入したため、 児童手当について、熊本市での受給資格を失い、○○市での受給資格を取得しました。と ころが、○○市に児童手当の認定請求をしなかったために、平成 26 年 1 月以降の児童手当 が支給されず、申立人がこれに気付いたのは平成 27 年 7 月のことでした。

夫は転入と同時に○○市において受給資格を得ていますから、直接的には、○○市への 転入の際における児童手当に関する案内や説明がどうであったのか、夫が○○市に認定請 求をしなかった理由は何であったかを問題にすべきものですが、熊本市オンブズマンの管 轄は、○○市の業務には及びませんし、申立人は、「夫が○○市に申請をしなかったのは、 熊本市からの転出に際して、窓口の案内や説明がなかったことが原因であるから、責任は 熊本市にある。」旨主張しますので、ここでは、熊本市からの転出の際の対応等についての み検討します。

(2) 申立人は、夫の話として、「転出の手続きをした花園総合出張所では、担当者から児童手当の説明は一切なく、その後、児童手当(特例給付)支給事由消滅通知書(以下「消滅通知書」という。) や最後の支払通知書の送付も受けていない。」旨主張します。

これに対する「市からの回答」の要旨は、①花園総合出張所では、転出に伴う各種届けを記載した「各種届けについての案内一覧」の書面を配付のうえ口頭で案内しており案内漏れはない、②平成26年1月○日付けで夫の新居に児童手当の「消滅通知書」を送付していることから、市の案内や説明などの手続きには不備はないということです。なお、「最後の支払通知書」は、平成26年1月○日に夫の新住居宛に発送されていますが、銀行口座に児童手当を振込みした旨の通知ですので、それ自体では受給資格の有無の判断資料にはならないと考えます。

### 3 市の対応についての検討

熊本市から転出される方への窓口対応については、「市からの回答」にあるとおりで、すべての人に「転出に伴う各種届の案内文」の書面を配付しているということです。たとえば、夫の転出時に花園総合出張所で交付していた書面は、「熊本市から転出(市外へ)される方へのご案内」という表題で、「新しい住所に住み始めた日から 14 日以内に、市区町村の窓口で転入届をしてください。」と記載され、さらに「児童手当を受給されている方」に対しては、「区民課または保健子ども課にて受給資格の消滅手続きを行ってください。」とあり、「転入先での手続き」として「熊本市からの転出予定日の翌日から 15 日以内に、転入地で認定請求の手続きをして下さい。」と記載されています。この書面は、転出を届け出た全員に配付されていたものですから、夫がこの書面を受け取っていないということは考えられません。夫が読まなかったという可能性はありますが、その場合は市の責任とはいえません。

また、転出の際に、夫に渡された転出証明書には児童手当欄に「あり」という表示がありましたので、窓口では児童手当について何らかの説明が口頭でなされたものと推測され、説明が一切なかったとは考えにくいところです。

次に、「消滅通知書」についてですが、その発送手続きの手順については、「市からの回答」にあるとおりで、熊本市からは「郵便はがき」により発送されたものと認められます。 日本の郵便事情から判断すると、発送された以上、夫の新住居に配達されたものと推認するのが相当であると考えます。これまでのところ、熊本市が発送した「消滅通知書」が配達されなかったという申し出は本件以外にはないということです。

「消滅通知書」は、圧着はがきで、転出届に記載された住所である〇〇市〇〇区の夫宛に「児童手当(特例給付)のお知らせ」という表題で出されています。密封部分には、熊本市長名義で、児童手当の支給事由が平成25年12月分までで転出により消滅したことを

通知する旨の記載が、平成26年1月〇日付けでなされています。そして、注意事項として、 以下のことが記載されています。

- 「1 熊本市からの児童手当(特例給付)の支給は、左に記載した消滅月分をもって終了します。
- 2 『転出』により支給事由が消滅した方は、転入先の市区町村において児童手当(特 例給付)の認定請求を行ってください。
- ○児童手当(特例給付)は、認定請求をした月の翌月分から支給されますので、転出予 定日と同月中に申請してください。
- ○転出予定日と同月中に認定請求ができない場合は、転出予定日の翌日から 15 日以内に申請すれば、転出予定月の翌月分から支給を受けることができます。」
- この「消滅通知書」を読めば、熊本市での支給事由が転出によって消滅し、転入先において認定請求を行わなければならないことが明確に理解できます。

## 4 結論

夫は、転入によって○○市において児童手当の受給資格を取得していますので、○○市に認定請求を行えば2人分の児童手当の支給を受けられたはずです。請求がないために、1年数ヶ月もの長期間にわたって支給を受けておらず、しかも、そのことに夫も申立人も気付かなかったというのは、まことにお気の毒なことであると思います。

しかしながら、夫が転出届を出した時から 1 年数ヶ月以上が経過しているために、担当者に具体的な記憶はありませんが、確認できる客観的資料や通常行われている手続きの流れ等から判断すると、上記のとおり、児童手当の手続きについての案内や説明が全くなかったとは考えられませんし、「消滅通知書」も夫の新住所に配達されたものと推認されますので、市の対応に不備があったと認めることはできません。

なお、過去に遡っての救済については、法律の規定によって、夫は転出の時点で、熊本市における児童手当の受給資格が消滅していますから、熊本市に対して児童手当の支給を請求しても、支給されることはそもそも無理であると考えます。

## (15) ひとり親医療費助成の手続き

# 【苦情申立ての趣旨】

私は、ひとり親家庭等医療費助成を受けており、毎年 8 月に「ひとり親家庭等医療費受 給資格者証(以下「資格者証」という。)」の更新手続き(以下「更新手続き」という。)に 関する書類が送付されてくる。平成27年8月も送付されてきたが、子どもの受験等で忙し かったため、書類が来ていることは気づいたが、手続きをしていなかった。

同年9月、私と子どもが病院で受診しなければならなかったため、慌てて書類を確認したところ、資格者証の切替日の10月1日が迫っていたため、急いで中央区保健子ども課(以下「担当課」という。)に更新手続きのための書類(以下「更新書類」という)を郵送した。心配だったため、担当課へ電話して、「郵送したが、どうしたらよいのか。」と尋ねたとこ

ろ、担当者に「郵送では受け付けていないので、返送していると思う。」と言われてしまった。そこで、「窓口に行けない人はどうすればよいのか。」と尋ねたが、「郵送では受け付けられない。」と繰り返すばかりであった。

数日後、郵送した更新書類が返送されてきたので、急遽、平日に仕事の休みをとり、担当課まで更新書類を提出に行った。その際、「病院で受診中なので急いでほしい。」と伝えたが、「順番に処理しているのでできません。」と言われたため、再度、「申請者全員が受診している訳ではないでしょう。どうしても急ぐ理由があるので優先してもらえないか。」とお願いしたが、「それはできない。」の一点張りであった。

同年10月中旬、私は、急に入院することになったため、入院先から担当課へ電話し、「資格者証を急いで交付してほしい。」と伝えたところ、「8月に申し込まれた方から順番に処理している。」と言われてしまった。8月に更新手続きをした人には、9月末までには新しい資格者証を交付しているはずなのに、おかしいと思ったが、そのことは言わなかった。

その後、10月末くらいになって、ようやく新しい資格者証が交付された。

数日後、医療費の払戻し(以下「払戻し」という。)の手続きについて尋ねるため、担当課へ電話したところ、「領収書、印鑑、資格者証、保険証を持参するように。」と言われたため、それらを持参して担当課の窓口へ赴いた。払戻しの手続きが全て終了した後になって、「払戻しには 2~3 ヶ月かかる。」と説明された。驚いたので、「なぜ、電話で問い合わせたときに教えてくれなかったのか。窓口なので、すぐに払い戻してもらえると思っていた。」と伝えたが、「皆一緒である。」、「2~3ヶ月経たないと受診されたことが確認できない。」など言うばかりであった。そこで、「受診したことは病院の領収書でわかるはず。今から入院費を支払いに行かなければならないので、今、払い戻してもらわないと困る。」とも言ったが、「できない。」とのことだったので、責任者を呼んでもらい、「生活できないので、特例でしてください。」とお願いしたが、責任者も「一人でも特例を認めたら全員にしなければならなくなる。」と言って、受け入れてもらえなかった。また、電話の際に、払戻しに時間がかかることを説明してくれなかったことに対しては、「説明がなかったとしたら、すみません。」というだけだった。

そこで、払戻しの手続きに関する書類を全て持って帰ろうとしたところ、担当者と責任者が私を遮るようにしながら、エレベーターから駐車場まで付いてきて、車に乗ろうとするのも阻まれてしまったため、途中で思わず、「歩けない。」と大きな声を出してしまった。その際、「市の印鑑が押してあると病院で払戻しができなくなるので、印鑑を消させてください。お客様が困ることになります。」など言われたが、このままでは時間の無駄だと思い、「困るようなことをしたのはそちらでしょう。」と言って帰った。

以前から、市の上から目線の対応には不満を感じていたが、決まりだから従うしかなかった。そもそも、窓口に行けない人もいるのに、郵送での更新手続きを認めていないのは 疑問である。資格者証の交付や払戻しに時間がかかり過ぎることもおかしいと思うし、それなら時間がかかることなどを最初にきちんと説明すべきである。また、生活が困ると伝 えたにもかかわらず、個人の事情を考慮してすぐに払い戻してくれない市の対応に納得できない。さらに、市の印鑑を押してある書類を持って帰ったため、払戻しを受けられないことは分かっているはずなのに、その後、市から電話のひとつもないこともおかしいのではないか。

## 【市からの回答】

中央区保健子ども課(以下「担当課」という。)は、保護者の皆さまに対して、各種手当の支給や医療費助成等の福祉サービスを通じて子育てを支援する窓口です。ご来庁される保護者の皆さま、特にひとり親家庭など支援を必要とされる皆さまに対して、その立場に立った丁寧な窓口対応を行うよう努めております。

### 1 ひとり親家庭等医療費助成制度について

ひとり親家庭等医療費助成制度(以下「本件制度」という。)は、ひとり親家庭等に医療費の一部を助成することにより、ひとり親家庭等における保健の増進及び福祉の向上を図ることを目的とするものです(熊本市ひとり親家庭等医療費助成規則〔以下「規則」という。〕第1条)。

本件制度による医療費の助成を受けようとする者は、ひとり親家庭等医療費受給資格者証(以下「資格者証」という。)の交付を申請しなければならず(規則第5条第1項)、助成金の給付を受ける資格があると認めた者(以下「受給資格者」という。)に対しては、資格者証を交付します(規則第6条第1項)。資格者証は、1年ごとに更新される(同条第2項)ため、受給資格者は、「熊本市ひとり親家庭等医療費受給資格者現況届」(以下「現況届」という。)を、年1回、毎年8月1日から8月31日までの期間に提出しなければなりません(熊本市ひとり親家庭等医療費助成事務取扱要綱[以下「要綱」という。]第12条第1項、第2項)。更新後の資格者証の有効期間は、当該年10月1日から翌年9月30日までとなります(要綱第6条第1項)。

助成金の額は、一部負担金に3分の2を乗じて得た額であり(規則第8条)、診療の際に 医療機関の窓口で保険証と資格者証を一緒に提示した場合、保険診療における一部負担金 が3分の1となります(現物給付)が、新規申請の翌月から資格者証が届くまでの間など、 診療の際に資格者証を提示しなかった場合、いったん一部負担金の全額を医療機関に支払 った後、各区役所または各総合出張所での払戻手続き(以下「償還申請」という。)が必要 となります。この場合、助成金の支給を受けようとする者は、市長に1か月を単位として 申請しなければならず(規則第9条第1項)、審査の上、助成金を支給することとなります (規則第10条第1項)。

#### 2 申立人とのやり取りについて

平成27年10月〇日、申立人が担当課に、償還申請のために、資格者証及び10月診療分の領収証を持参して来課されたので、窓口担当者から、制度上、診療の翌月以降に申請していただくことを説明しました。

申立人は、「原則はともかく、特例として受け付けるように。」と強く主張されましたが、 窓口担当者から、資格者証に記載されているとおり、診療の翌月以降の申請となるため、 11月以降に改めて持参されるよう再度お願いしました。

しかしながら、申立人が主張を変えられなかったため、事業担当職員と協議の上、やむを得ないと判断し、11 月申請分と同様の取扱いとすることを条件として受け付けることとし、同日で受付を行うので申請書を記入していただくよう申立人へ伝えるとともに、領収証に受付印を押印し、支給手続きのため領収証の写しをとるなど、処理を進めました。

その後、担当者が「熊本市ひとり親家庭等医療費助成申請受付票」(以下「受付票」という。)を示しながら、助成金の振込予定日が平成 28 年 1 月〇日になることを説明したところ、申立人が、「受診したことは病院の領収証でわかるはず。今から入院費を支払いに行かなければならないので、今払い戻してもらわないと困る。」と強く主張されましたので、処理に関しては 11 月申請分と同様の取扱いとなるため、制度上、振込予定日は 3 か月後の平成 28 年 1 月〇日になることを繰り返し説明しました。

申立人が、「窓口なのですぐに払い戻してもらえると思った。」、「生活に窮しているにもかかわらず市はなぜこのような態度しかとれないのか。特例として支給するように。」など述べられた後、責任者を呼んでほしいと言われたため、事業担当主査が申立人に対して、同様の説明を繰り返しましたが、申立人の主張は変わられませんでした。

その後、突然、申立人が領収証及びその写しを持ち帰ろうとされましたが、受付印が領収証に押印されたままだと、担当課以外の本市関係課において領収証を持参して償還申請を行う際に、既に受付済みであると認識して受付をできないと判断する可能性があるため、「領収証に押印した受付印を消させてください。」と説明しましたが、申立人はそのまま帰られました。

### 3 申立人のご主張について

# (1) 更新における現況届の提出及び資格者証の交付について

本件制度の適正な運用を図るため、現況届の提出時に、受給資格認定後の世帯や養育状況の変更について受給資格者から直接報告を求める必要があります。例えば、基となる住民基本データと現況届の住所や同居者の記載が異なる場合や児童が受給資格者と別居されている場合など、受給資格者本人に具体的な内容を聴取しております。そのため、郵送や代理人による提出は認めておらず、このことは、現況届の用紙にも記載して注意を促しているところです。

また、更新後の資格者証の発送についてですが、8月31日までに現況届が提出された分については、10月1日までに到着するように発送しておりますが、9月1日以降に提出された分については、内容審査終了後に順次発送しており、到着は基本的に10月1日以降となります。8月1日から8月31日までの現況届の提出期間中、担当課では特設窓口を設置し、複数人体制で受付業務に従事しておりますが、8月中は多い日で1日あたり約100件、9月以降も相当数の提出があり、今年度では中央区総計で約2,300件もの提出があったため、

現況届の内容審査及び更新後の資格者証の発送に時間をいただいております。そこで、毎年8月の更新時期の提出に遅延が生じないよう周知しており、また、現況届を8月中に提出されなかった場合、更新後の資格者証が10月以降の送付になることについては、現況届の用紙の裏面にも記載して注意を促しているところです。

本件については、申立人からの現況届の提出は平成 27 年 10 月〇日であったことから、 更新後の資格者証の発送は、同月〇日となりました。

受給資格者には様々な事情がおありになられると思われますが、更新後の資格者証を現 況届の提出時期に応じて発送していることについては丁寧な説明を行い、ご理解いただい ているところです。

# (2) 償還申請について

助成金は、1か月を単位として申請しなければならないため(規則第9条第1項)、診療の翌月以降に申請していただくこととなり、原則として、償還申請月の翌々月の20日までに支給することが定められています(要綱第14条第4項第2号)。

まず、償還申請の受付後の事務処理の流れは、次のとおりとなっております。①各区役所保健子ども課又は各総合出張所で、申請書の記載内容や領収証記載の診療月について償還申請が可能なものか確認した後、申請を受け付けます。②各区役所保健子ども課で、診療点数、公費負担点数、高額療養費等他の医療費助成制度の適用の有無等を審査した後、助成額を算出し、決定します。③申請月の翌月末までに、各区役所保健子ども課で、算出・決定した助成額等について複数回にわたるチェックを行った後、④支払処理を行い、⑤申請月の翌々月20日(休業日の場合は直前の銀行営業日)に申請者の登録口座へ振り込みます。

このように、本市では、適正な医療費助成に向けて数多くの事務を段階的に行なっております。

次に、助成金の申請を 1 か月単位としている理由についてですが、助成額は、高額医療費等他の医療費助成制度の制度適用後の一部負担金を基礎としていますが、これらの医療費助成制度の多くは、適用を 1 か月単位としています。例えば、高額医療費制度は、同一月の同一医療機関における一部負担額の合計が一定額を超えたときに適用されるため、診療を受けた月の翌月以降でないと当該制度適用の有無が分りません。そのため、診療の翌月以降、1 か月を単位とした償還申請を行う必要があります。

助成金を申請する各世帯は様々な状況下にあるものと思われますが、ひとり親家庭等に対して適正な医療費助成を行うため、以上のように、内容審査、支払処理等に要する必要な期間であることをご理解ください。

各区役所保健子ども課、各総合出張所の窓口では、資格者証の交付申請の際に、案内文 「熊本市ひとり親家庭等医療費助成制度について」により、支給までに時間がかかること について十分説明を行うとともに、助成金の受付の際も、振込予定日を記入した受付票を 交付し、あわせて口頭でも説明を行っております。 申立人に対しても、申立人が償還申請のために来課された際、診療の翌月以降に申請していただくこと、助成金は償還申請月の翌々月の20日に支給するが、申立人の償還申請は11月申請分と同様の取扱いとなるため、振込予定日は3か月後の平成28年1月20日になることなどについて、窓口担当者や事業担当主査から、繰り返し説明いたしました。

なお、電話でのお問合せの際の対応については、お客様に余分な時間をおかけしないよう、お尋ねがあった内容について正確かつ丁寧に説明しているものです。

### (3) 申立人が帰られた後の対応について

担当課としては、申立人が償還申請に来課された際、本件制度及び助成金の支給に関して必要な説明を終えており、あらためて連絡する必要性がないと判断したことから、申立人への連絡を行わなかったものです。

### 4 今後の対応について

申立人におかれましては、市の対応が上から目線と感じられていたということですが、 結果として今回の申立人のご主張にそえない部分が多く、そのことを繰り返し説明せざる を得なかったことから、そのように感じられたのではないかと思います。本件制度に関し ては、規則や要綱で支給要件等が定まっており、担当課では、その定めに基づき制度の適 正な運用に努めております。今後とも、引き続き、受給資格者の皆様へ丁寧な説明を行い 制度の理解を図るとともに、適正な運用に努めてまいりますので、ご理解いただきたいと 思います。

また、持参された 10 月診療分の償還に関しては、1 月〇日時点では未申請の状況にありますが、診療の翌月から 12 か月以内という申請期限がありますので、各区役所保健子ども課又は各総合出張所の窓口で早急に申請いただくようお願いいたします。

### 【オンブズマンの判断】

### 1 本件の問題点

申立人は、ひとり親家庭等医療費助成制度(以下「本件制度」という。)の手続きを行われた際に、市とのやり取りの中で疑問や不満を持たれ、①ひとり親家庭等医療費受給資格者証(以下「資格者証」という。)の更新手続き(以下「更新手続き」という。)に関する問題点、②本件制度における医療費の払戻しの申請(以下「償還申請」という。)に関する問題点、③償還申請後の市職員の対応について、苦情を申し立てられたものです。

# 2 ①資格者証の更新手続きに関する問題点について

#### (1) 資格者証の更新手続きについて

資格者証の更新手続きについては、「市からの回答」に記載されているとおりです。市長は、審査の上、助成金の給付を受ける資格があると認めた者(以下「受給資格者」という。)に対して資格者証を交付します(熊本市ひとり親家庭等医療費助成規則〔以下「規則」という。〕第6条第1項)が、資格者証は1年ごとに更新される(同条第2項)ため、受給資格者は、「熊本市ひとり親家庭等医療費受給資格者現況届」(以下「現況届」という。)を、

年1回、毎年8月1日から8月31日までの期間に提出しなければなりません(熊本市ひとり親家庭等医療費助成事務取扱要綱〔以下「要綱」という。〕第12条第1項、第2項)。

# (2) 郵送や代理人による更新手続き(現況届の提出)を認めていない点について

申立人は、資格者証の切替日が迫っていたので急いで中央区保健子ども課(以下「担当課」という。)に現況届を郵送したものの、担当者に「郵送では受け付けていない。」と言われて返送されてきたため、仕事などで窓口に行けない人もいるのに郵送での現況届の提出を認めていないのは疑問である旨の主張をされています。これに対し、「市からの回答」によると、現況届の提出時に、受給資格認定後の世帯や養育状況の変更について受給資格者から直接報告を求める必要があるため、郵送や代理人による提出は認めていないということです。

そこで、受給資格者から直接報告を求める必要があるのかどうかですが、基となる住民 基本データと現況届の住所や同居者の記載が異なる場合や児童が受給資格者と別居されて いる場合など、受給資格者によって状況は様々ですので、受給資格の有無を判断するにあ たって、現況届の記載だけでは十分に確認できないこともあると思われます。そうすると、 申立人が主張されるように、窓口に持参することが難しい方もいらっしゃるとは思います が、本件制度の適正な運用を図るため、つまり、受給資格の要件を満たしているかどうか を適正に判断するために、受給資格者本人に具体的な内容を聴取する必要があるとして、 郵送や代理人による現況届の提出を認めていないという市の手続方法には理由があると考 えます。

なお、郵送や代理人による現況届の提出を認めていないことについては、現況届の用紙 にも記載して注意を促しているほかに、市のホームページでも同様の注意が記載されてい るなど、受給資格者に対する周知はされていると考えます。

### (3) 更新後の資格者証の交付にかかる期間とその説明について

申立人は、申立人の資格者証の交付に時間がかかり過ぎることはおかしい、時間がかか るなら最初にきちんと説明すべきである旨の主張をされています。

まず、更新後の資格者証の発送の時期については、「市からの回答」にあるとおりですが、 9月1日以降に提出された分については、内容審査終了後に順次発送しており、到着は基本 的に10月1日以降となるとのことです。

本件についてみると、申立人からの現況届の提出は平成 27 年 10 月〇日であり、更新後の資格者証の発送は同月〇日だったということですので、提出から発送まで〇日間で処理されたことが分かります。申立人は、受診中であったため更新後の資格者証の交付を急がれていたものだと思いますが、現況届の提出の件数や内容審査及び資格者証の発行手続に要する時間などに鑑みれば、申立人の更新後の資格者証の交付に時間がかかり過ぎたとまでは言えません。また、受給資格者には様々な事情があるため、個別の事情によって前後することなく、提出時期に応じて更新後の資格者証を発送するという対応にも問題はないと考えます。

次に、更新後の資格者証の交付にかかる期間について説明されているのかについて検討します。「市からの回答」によると、現況届の提出について、市は、毎年8月の更新時期の提出に遅延が生じないよう周知している、また、現況届を8月中に提出されなかった場合、更新後の資格者証が10月以降の送付になることについては、現況届の用紙の裏面にも記載して注意を促しているということです。具体的にどのように周知されているのかをみると、平成27年度現況届の用紙には、現況届を「8月31日までに提出してください。」と記載されており、その裏面には、「審査判定該当の方には、平成27年10月1日から利用できる資格者証(オレンジ色)を9月中にご自宅へ送付いたします。」、さらに「8月中に提出されない場合10月以降の送付になります。」との記載があります。

この現況届の用紙は、更新手続きの対象者に個々に送付されるものですから、更新後の 資格者証の交付にかかる期間について説明がなかったとは言えません。

なお、申立人は、平成 27 年 10 月中旬、担当課へ問合せの電話をされた際、「8 月に申し込まれた方から順番に処理している。」と言われた、8 月に更新手続きをした人には、9 月末までには新しい資格者証を交付しているはずなのにおかしいと思った旨主張されています。これは、申立人が電話をされた 10 月には、8 月に現況届を提出された方への更新後の資格者証の交付は既に終わっているはずだから、そのような理由は成り立たないのでおかしいと思われたということだと思います。この時のやり取りの詳細は不明ですが、「8 月に申し込まれた方から順番に処理している。」と担当者が説明したのは、「順番に処理しているため 10 月に提出された方は 8 月に申し込まれた方より遅くなる。」という趣旨の説明であったのではないかと思われます。

### 3 ②償還申請に関する問題点について

# (1) 償還申請から助成金の支給までの期間について

「市からの回答」にあるように、助成金は、1か月を単位として申請しなければならないため (規則第9条第1項)、診療の翌月以降に申請していただくこととなり、原則として、償還申請月の翌々月の 20 日までに支給することが定められています(要綱第 14条第4項第2号)。

まず、助成金の申請を1か月単位としている理由については、「市からの回答」に記載されているとおりです。助成額は、高額医療費等他の医療費助成制度の制度適用後の一部負担金を基礎としているため、当該制度適用の有無が分からないと、そもそも助成額を算定できないことになります。そうすると、診療の翌月以降、1か月を単位とした償還申請を行うとの定めには、十分な理由があると言えます。

本件においては、申立人が平成27年10月〇日に10月診療分の領収証を持参して来課されたので、本来であれば規則や要綱の定め上受付できないものでしたが、申立人が特例として受け付けるよう主張されたため、やむを得ないと判断し、11月申請分と同様の取扱いとすることを条件として、同日での受付処理を進めたということです。

規則や要綱の定めを貫徹すれば、同日の申立人の償還申請についてはそもそも受付でき

ないものだったところ、担当課としては、わざわざ窓口に来られた申立人に配慮して、例外的に受け付けたものと考えられます。ただし、あくまで例外的に受け付けたものですので、支給に関しては11月申請分と同様の取扱いとなることは、助成金の申請を1か月単位としている理由に照らしても、仕方のない取扱いであると考えます。

次に、助成金の支給(振込み)が償還申請月の翌々月の20日になることについて、申立人は、払戻しに時間がかかり過ぎることがおかしい、個人の事情を考慮してすぐに払い戻してくれない市の対応に納得できない旨主張されています。一方で、「市からの回答」によると、ひとり親家庭等に対して適正な医療費助成を行うため、数多くの事務を段階的に行っており、内容審査、支払処理等に要する必要な期間であるとのことです。

確かに、償還申請から助成金の支給(振込み)までの事務処理の流れは、「市からの回答」のとおりで、窓口で申請されて同日にその場で助成金を支給するという取扱いはできないことが分かります。また、原則として、申請月の翌々月の振込みであるということは、例えば、10月1日に申請された方も10月30日に申請された方も、同じ12月20日の振込みになるということなので、月初めに申請された方にとっては、申請から振込みまでより長い時間がかかることになり、おかしいと疑問を感じられる方もいると思われます。しかしながら、事務処理ミスが生じることを防ぐため、事務作業が複雑化しないように申請月ごとに分けて段階的に事務処理を行っていることには、一応の理由があると考えます。

このような事務処理の流れにおいては、個人の事情を個別に考慮してすぐに払い戻すという取扱いもできないことを申立人にはご理解いただきたいと思います。

また、償還申請をされる方にはそれぞれに事情があると思われますが、市民に対して公平に行政サービスを提供することも市の重要な職責と考えられますので、個々の事情を個別に考慮して特定の方の申請を優先して処理することは、このような市の職責にそぐわない面があることも、申立人にはご理解いただきたいと思います。

# (2) 当該期間の説明について

「市からの回答」によると、各区役所保健子ども課、各総合出張所の窓口では、資格者証の交付申請の際に、案内文「熊本市ひとり親家庭等医療費助成制度について」により、支給までに時間がかかることについて十分説明を行っている、また、助成金の受付の際も、振込予定日を記入した受付票を交付し、あわせて口頭でも説明を行っており、申立人に対しても、申立人が償還申請のために来課された際に振込予定日について説明したということです。

確かに、案内文には「医療費請求月の2ヵ月後の20日に一部負担金の3分の2が入金されます」との記載があり、受付票にも「振込予定日は平成〇年〇月20日(20日が土日・祝祭日の場合は、その前の銀行営業日)になります。」(〇部分は申請に応じて記入する形式)との記載があります。

ただし、本件制度の目的や対象者に鑑みれば、本件制度を利用される方は、支援を早急 に必要とされている方も多いと思われます。「市からの回答」にあるように、本来であれば、 医療機関に資格者証を持参すれば、保険診療における一部負担金が 3 分の 1 となる現物給付を受けられますが、本件のように更新後の資格者証が届くまでの間など、診療の際に資格者証を提示しなかった場合、一部負担金の全額を医療機関に支払った後、各区役所または各総合出張所での償還申請が必要となります。そうすると、償還申請から助成金の振込みまでどのくらいの時間がかかるかについては、本件制度の利用者にとっては重要な問題ですので、資格者証の交付申請の際や助成金の受付の際だけでなく、そのことを知り得る機会が増えることが望ましいと考えます。そのひとつとして、例えば、ホームページに「原則として、償還申請月の翌々月の 20 日までに支給すること」を記載すること、8 月 31 日を過ぎて現況届を提出された方、すなわち更新後の資格者証が 10 月 1 日までの到着に間に合わない方に対しては、現況届の提出時にその旨周知することなどについて、検討していただければと思います。また、電話等による償還申請についての問合せがあった場合、償還申請は診療月の翌月からしかできないこと、支給の時期は原則として申請月の翌々月の 20 日となることについては、具体的に説明するのがより親切な対応であると考えます。

#### 4 ③償還申請後の市職員の対応について

申立人は、印鑑を押してある書類では払戻しを受けられないことは分かっているはずなのに、その後、電話のひとつもないこともおかしいと主張されていますが、担当課としては、申立人が償還申請に来課された際、本件制度及び助成金の支給に関して必要な説明を終えており、あらためて連絡する必要性がないと判断したため、申立人への連絡を行わなかったとのことです。

ただ、申立人からすれば、領収証に受付印がある以上、払い戻しを受けられないと不安を感じられていることも当然のことであると思います。オンブズマンが確認したところ、領収証に受付印が押印してある場合でも、記録等を確認すれば、償還申請が実際に受け付けられているか否かを確認できるとのことです。

申立人におかれましては、本件の10月診療分に関しては、償還が未申請の状況にあるようです。診療の翌月から12か月以内という申請期限内に、各区役所保健子ども課又は各総合出張所の窓口で申請されることをお勧めします。

### 5 結論

申立人は、本件制度を利用するにあたり、その取扱いや担当者の対応に納得できない思いを抱かれたようですが、制度の適正な運用を行うに当たっては、規則や要綱に定められた手続きにのっとり、対応しなければならないことをご理解いただきたいと思います。

担当課では、今後とも、引き続き、受給資格者の方々へ丁寧な説明を行い、本件制度の 理解を図るとともに、適正な運用に努めていくとのことですので、今後、市民の理解がよ り一層得られるようにその努力を続けていただきたいと考えます。

## (16) 医療費助成制度に関する説明

【苦情申立ての趣旨】

私の姉は、視覚と聴覚に障害のある障害者であるとともに、現在、○○病という難病により長期入院している難病患者でもある。姉の生活全般に関し、従来は両親が世話をしていたが、近年は私が日常的に世話をしており、市とのやり取りなども、私が姉を代理して行っている。

昭和61年、姉は視覚と聴覚の障害について障害等級1級の認定を受け、熊本市重度心身障害者医療費助成規則第5条第2項に基づき、受給資格者証(以下「資格者証」という。)の交付を受けた。これにより、姉は、あらゆる保険診療における自己負担金の全額について、市からの助成を受けられることとなったのだが、両親も私も、視覚や聴覚の障害に関するもの以外の医療についても市からの助成を受けられるということまでの認識はなかった。

平成26年4月、姉が体調を崩したため病院で診察を受けさせたところ、○○病であると診 断され、入院して治療する必要があると言われた。入院・治療には多額の費用がかかると 予想されたが、視覚や聴覚の障害に関する医療費以外についても市からの助成が受けられ るとの認識がなかった私は、入院費用に資格者証を使うことなど思いも及ばず、多額の負 担に不安を覚えため、病院に相談した。すると、病院から、「○○病は難病指定されている はずだから、市に相談してはどうか。」と助言を受けた。そこで、同月末頃、姉の代理人と して中央区福祉課(以下「福祉課」という。)に相談したところ、「○○病は、難病として 指定されているので、特定疾患医療受給者証(以下「受給者証」という。)を申請でき、そ れにより所定の自己負担上限額(以下「自己負担分」という。)を超える医療費については 県からの助成を受けられる。福祉課も受給者証の申請窓口である。」とのことであったため、 同日、姉の代理人として受給者証の申請を行った。その際、代理人であることを証明する ために姉の資格者証を担当者に呈示するなどしたところ、「資格者証と受給者証は併用でき ない。」との説明を受けた。そこで、どちらを使ったほうがいいのか尋ねると、「それは患 者さんで決めてもらうしかない。一般的には、より安くなるほうを使ったほうがいい。」と のことであったが、具体的にどちらを使ったほうが安くなるのかなどの説明はなかった。 私は、資格者証を○○病の治療や入院費用にも使えることを知らなかったことに加え、資 格者証を持っていることを分かった上でなお担当者が受給者証の申請を勧めた以上、当然 受給者証を使用するべきだと思われたし、聞いたこともない病気で姉が急に入院すること になり、治療費がどれだけかかるのかも分からず不安でしかたなかったところ、受給者証 を使えば毎月定額の自己負担分だけで治療を受けることができると聞いて非常に安心して いたところであったため、資格者証でなく受給者証を使うことにした。

同年5月〇日、姉は〇〇病の治療のために入院したが、病院側の厚意で、治療費用や入院 費用の請求は、受給者証が交付されるまで保留してもらえることになった。

同年7月〇日、入院の場合の自己負担限度額を〇〇円、有効期間を平成26年5月〇日から 同年12月〇日とする受給者証の交付を受けることができた。これにより、姉は、〇〇病の 診療に要する毎月の医療費のうち、自己負担分を超える部分について、県からの助成を受 けられることとなったため、私が姉を代理して病院に受給者証を提示し、同年5月分からの 治療費用及び入院費用として月〇〇円の自己負担分を支払った。一方、そうやって支払った自己負担分については、受給者証と資格者証は併用できないという担当者の説明に従い、市からの助成の請求はしなかった。

以降、同年12月まで、○○病の治療のための治療費用や入院費用については受給者証の みを使用し、毎月○○円の自己負担分のみを支払い、自己負担分を超えた部分について県 からの助成を受けてきた。

ところが、平成27年12月〇日、福祉課から姉宛に送付されてきた書類の内容について問い合わせるため、姉を代理して福祉課を訪ね、代理人であることを証明するために姉の資格者証を呈示したところ、担当者から、「資格者証と受給者証は併用できる。資格者証があるなら、自己負担分も払わなくてよくなる。」との説明を受けた。すなわち、〇〇病の治療に関しては、まずは受給者証を使用しなければならないが、県からの助成が受けられない自己負担分については、資格者証を使用することによって市からの助成を受けることができ、そうすれば、結果として姉の医療費については全額が公費による助成でまかなえるとのことであった。しかし、平成26年5月から支払ってきた自己負担分についても市からの助成が受けられるのかについて確認したところ、市からの助成が受けられるのは1年以内であるため、1年を超えて経過した分、すなわち平成26年5月から同年11月までに支払った自己負担分に関しては、今から助成を請求することはできないと言われた。

私は、姉の受給者証の申請時に、担当者から「資格者証と受給者証は併用できない。」と 説明されたからこそ、自己負担分について資格者証を使うことなど考えも及ばなくなった のである。したがって、姉が、自己負担分について、本来であれば受けられたはずの市か らの助成を受けられなかった責任は、そのような説明をして誤解を与えた市にあるはずで ある。それにも関わらず、1年以内しか請求できないなどと勝手なことを言う市の対応に納 得できず、担当者に対して「おかしくないですか。」と言ったが、「すみません。」と言うだ けで解決に向けた話はできなかった。

市は、市からの助成を請求するのが遅れた責任は市にあることに配慮し、例外的に、平成26年5月から同年11月までの自己負担分について助成を認めて欲しい。

## 【市からの回答】

A様は、身体障害者手帳 1 級と「受給資格者証」(以下「資格者証」という。)の交付を受けておられますので、保険診療による医療費の一部負担金全額について、市及び県の負担において、「熊本市重度心身障害者医療費助成規則」(以下「規則」という。)に基づく助成(以下「障がい者医療費助成」という。)を受けることができます。ただし、規則第 11 条において、助成の請求は、助成に係る診療が行われた月の翌月の初日から起算して 12 箇月を経過した日以後においてはすることができないこととされています。

他方、A様は、平成26年5月〇日、特定疾患治療研究事業の対象疾患の患者として認定申請をされ、その後自己負担上限額(以下「自己負担分」という。)を〇〇円とする「特定

疾患医療受給者証」(以下「受給者証」という。)の交付を受けておられましたので、その有効期間中、すなわち申請日から同年12月〇日まで、特定疾患の治療に要する医療費のうち〇〇円を超えた部分について、国及び県の負担において、特定疾患治療研究事業に基づく助成(以下「難病医療費助成」という。)を受けることができました。

障がい者医療費助成と難病医療費助成は、それぞれに制度の違いがあり、資格者証と受給者証の両方を使用することは可能です。むしろ、難病医療費助成は国及び県の負担で、障がい者医療費助成は市及び県の負担で実施しているため、その両方を利用していただくことにより、国と市と県で適切に負担を分担することが可能となります。そのため、市においては、それぞれの資格を有する場合は両方の手続きを勧めるとともに、「熊本県重度心身障がい者医療費助成事業費補助金の取扱いについて(平成20年3月17日 熊本県健康福祉部長通知)」に基づき、国の公費負担制度である難病医療費助成を優先適用し、その上で障がい者医療費助成を適用していただくようお願いしています。具体的には、医療機関の窓口で受給者証を呈示して自己負担分を支払い、後日市の窓口で資格者証を呈示して、自己負担分相当額について障がい者医療費助成を受けていただくことになります。既に資格者証を有し、障がい者医療費助成によって保険診療による医療費の一部負担金全額について助成を受けることができるA様に対し、受給者証の申請をご案内したのも、上記のような理由によります。。

以上の点に関し、申立人に対して、具体的にどのような説明を行ったかにつきましては、 記録がないため確認することができません。しかしながら、資格者証と受給者証の両方を お持ちの方や、受給者証の申請を検討されている方で、資格者証を既にお持ちの方に対し ては、一般に、受給者証や資格者証の申請の際に、上記のとおりご説明することとしてお り、申立人に対しても、平成26年5月〇日に受給者証の申請をされた際に同様の説明が行 われたものと考えます。

なお、申立人は、平成 26 年 5 月から 10 月分の自己負担分について、障がい者医療費助成を受けられなくなったと主張しておられますが、この主張は事実と異なるものです。すなわち、A様の過去の助成実績について確認したところ、申立人は、平成 26 年 10 月〇日に、同年 6 月から 9 月分の自己負担分について障がい者医療費助成の申請を行っており、これらについては助成済みとなっておりました。同年 5 月分、10 月分、11 月分の自己負担分については、たしかに障がい者医療費助成の申請が行われておりませんが、同年 10 月に自己負担分について障がい者医療費助成の申請を行っておられる以上、この時点で申立人は資格者証と受給者証が併用できることを認識していたはずであり、その後の同年 10 月分、11 月分についても随時申請をすることができたはずです。また、障がい者医療費助成は、1年間は遡って申請をすることができ、実際に、申立人も、同年 10 月の申請時に、同年 6 月から 9 月分の申請を行っておりますから、同年 5 月分についても、同年 10 月の申請時に同時に申請することができたはずです。

以上の事実も踏まえ、市としては、同年5月分、10月分、11月分の障がい者医療費助成

の申請が遅れ、申請期間を徒過してしまった責任は、市にはないものと考えます。

なお、医療費が発生してから1年以上経過した後の障がい者医療費助成につきましては、 過去、期限内に申請済みだったにも関わらず明らかな市の事務処理ミスにより支払いがで きていなかったという事案において例外的に助成を認めた例はありましたが、上記のとお り、本件においてはそのような事情が認められないため、既に医療費が発生してから1年 以上が経過している平成26年5月分、10月分、11月分について、例外的に助成を認める ことはできません。申立人には、その旨ご理解いただきたいと思います。

本件におきましては、申立人に対しても、一般に行っている説明と同様の説明が行われたものと認識しておりますが、結果としてその説明をご理解いただけず、申立人において制度に対する誤解を生じてしまったものと思われますので、これまで以上に丁寧な説明を行い、同様の事例が生じないよう努めてまいります。

なお、本件とは直接関係しませんが、特定疾患治療研究事業に基づく○○病の保険診療費用の助成は、平成27年1月1日に「難病患者に対する医療等に関する法律」が施行されたのに伴い、同法に基づく助成へと変更されており、A様につきましては、すでに同法に基づく助成を受けるための「指定難病医療受給者証」が交付され、同法に基づく助成が行われております。特定疾患治療研究事業に基づく助成と、難病患者に対する医療等に関する法律に基づく助成は、自己負担上限額など助成の内容に異なる部分があり、上記で説明した内容は、現行の制度とは異なる部分があります。したがいまして、現行の制度にご不明な点がある場合は、改めて中央区福祉課までお問い合わせいただきますようお願い申し上げます。

## 【オンブズマンの判断】

### 1 認定できる事実

申立人と市の主張には事実関係において食い違いがありますので、まず、客観的資料に よって認めることのできる事実を明らかにしておきます。

- (1) 申立人Aは、平成16年10月から、視力・聴力の障がいのため身体障害者1級の認定を受けて身体障害者手帳の交付を受けていました。熊本市重度心身障害者医療費助成規則(以下「規則」という。)によると、身体障害者手帳1級の交付を受けた者は、市長から受給資格者の認定を受けることにより、保険診療による医療費の負担金全額について、市の助成を受けられることになっており、Aはその受給資格者の認定を受けて「受給資格者証」を交付されていました。助成は原則として現物給付で、熊本県内の医療機関で診察を受けるときは、健康保険証に添えて「受給資格者証」を提示すれば、医療費が無料になる仕組みでした。ただし、熊本県外の医療機関で診療を受けたときは、いったん医療費を支払った後に医療費助成の手続きをして、償還を受けることになっていました。
- (2) ところが、Aは、平成26年4月に体調を崩して○○病と診断されました。Aの弟である申立人Bが、治療費の負担について市に相談すると、同疾患は、「特定疾患治療研究事

業」の対象(平成 21 年 10 月から対象)であるから、特定疾患医療受給者証(以下「医療受給者証」という。)の交付を受けると、保険診療医療費の患者負担上限(Aの場合は、入院で月額〇〇円、通院で月額〇〇円を超える医療費については、公費負担になると教えられました。そこで、BはAを代理して平成 26 年 5 月〇日付けで「医療受給者証」を申請して交付を受けました。このため、Aは、重度心身障がい者医療費助成の「受給資格者証」と特定疾患治療研究事業の「医療受給者証」の 2 つを持つことになりました。

- (3) Aは、平成 26 年 5 月から C病院に入院して○○病の治療を受け、その費用については医療受給者証による特定疾患医療費助成を受け、Bは毎月のAの自己負担限度額の○○円を病院に支払いました。そして、Bは、平成 26 年 10 月○日付けで、Aを代理して、同年 6 月から 9 月までの 4 か月分の C病院における入院医療費の自己負担額合計○○円について、市に対して「重度心身障がい者医療費助成」を申請して償還を受けました。なお、同年 5 月の自己負担額については、償還の申請がなされていません。
- (4) 平成 26 年 5 月に「難病の患者に対する医療等に関する法律」が公布され、平成 27 年 1 月 1 日から施行されました。これは難病として国が指定した疾病に罹患していると診断を受けた者に国が医療費の一部を助成する制度で、〇〇病も指定難病とされました。同法によると、Aの医療費負担額の上限は月額〇〇円であり(同年 9 月からは月額〇〇円に変更)、Aは「指定難病医療受給者証」の交付を受けて医療費助成を受け、Bは、毎月Aの自己負担額を支払いました。

平成27年12月〇日、BはAを代理して、平成26年12月から同27年11月までの12か月間のC病院における医療費の負担額(合計〇〇円)について、市に対して「重度心身障がい者医療費助成」を申請し償還を受けました。その際、市から、診療が行われた翌月から起算して12か月を経過した場合は申請ができない旨言われたため、平成26年10月分と11月分(合計〇〇円)については、償還を受けることができませんでした。

2 国の特定疾患治療研究事業又は「難病の患者に対する医療等に関する法律」による医療費助成と熊本市の重度心身障がい者医療費助成との関係

特定疾患治療研究事業は、治療方法が確立していない特定疾患について、治療研究事業を推進して医療の確立普及を図るとともに、患者の医療費の負担を軽くすることを目的としていたものでした。新たに始まった「難病の患者に対する医療等に関する法律」による医療費助成制度は、難病(発病の機構が明らかでなく、かつ、治療方法が確立していない希少な疾病であって、当該疾病にかかることにより長期にわたり療養を必要とすることとなるもの)の患者に対する医療その他難病に関する施策に関し必要な事項を定めることにより、難病の患者に対する良質かつ適切な医療の確保及び難病の患者の療養生活の質の維持向上を図り、もって国民保健の向上を図ることを目的にしたもので、従前の特定疾患治療研究事業に替わるものです。

これに対して、重度心身障がい者医療費助成は、重度心身障がい者の福祉の増進を図るために医療費を助成することによりその健康の保持に寄与することを目的とするもので、

心身障害者手帳 1 級を所持している者は医療費全額の助成を受けられます。それぞれが別の目的を持つ制度であるため、併用することが可能であり、利用可能な各制度をどのように利用するかは、本来は患者の選択に委ねられるものですが、前の二つの助成制度が国や都道府県の負担で行われるのに対し、重度心身障がい者医療費助成は都道府県及び市町村の負担で行われるため、財政上の理由から、市町村の窓口では、国や都道府県の制度を優先利用するように指導しているようです。熊本県においても、「熊本県重度心身障がい者医療費助成事業費補助金の取扱いについて」と題する平成 20 年 3 月〇日付けの「熊本県健康福祉部長通知」において「他の法令等により、国または地方公共団体の負担において医療費を負担されるものについては、当該法令等による給付を優先して適用すること」としています。そして、規則第 10 条には、「障害者の疾病又は負傷について、法令の規定により国又は地方公共団体の負担により医療に関する給付を受けたとき」は、市長は「助成金の全部若しくは一部を支給」しないことができるとあります。

こういう事情から、両制度についていずれも要件を充たす場合は、まず特定疾患治療研究事業又は「難病の患者に対する医療等に関する法律」による医療費の助成を受け、その後、自己負担分について、市に申請して重度心身障がい者医療費助成により償還を受けるという手続きを行うのが原則的な手続きとなっていました。

# 3 申立人の主張と市の対応に対する判断

申立人の主張を要約しますと以下のとおりです。すなわち、「Bは、平成 26 年 5 月に、医療受給者証の手続きを行った際に、市の担当者から、受給資格者証との併用はできない旨の説明を受けたので、〇〇病については医療受給者証を利用して、毎月自己負担分を支払っていた。自己負担分について受給資格者証によって市に請求すれば償還を受けられるという説明はなかった。ところが、平成 27 年 12 月になって、市の担当者から、両証は併用ができ、市に請求すれば自己負担分の償還を受けられる旨説明された。そこで償還を請求しようとしたところ、1 年を経過したものは請求できない旨言われ、平成 26 年 11 月以前のものは請求ができなかった。これは、市が当初間違った説明をしたために 1 年が経過し、請求ができなくなったもので、市の責任であるから、平成 26 年 5 月から同年 11 月までの自己負担分についても償還をしてほしい。」というものです。

申立人が主張するように、市の担当者が市民に医療費助成制度について間違った説明を した結果、市民が助成を受けられなかったということが事実であれば、市としては何らか の救済措置を考えるのが相当であると考えます。

ところが、上記1のとおり、客観的資料によって認められる事実によると、申立人Bは、 平成26年10月〇日付けで、Aを代理して、同年6月から9月までの4か月分の〇〇病院 における〇〇病の入院医療費の自己負担額合計〇〇円について、市に対して「重度心身障 がい者医療費助成」を申請して償還を受けています。なお、同年5月分については請求が なされなかった理由は不明です。Bは平成27年12月〇日にもAを代理して、同26年12 月から同27年11月までの12か月間の同医療費の自己負担分を市に請求して償還を受けて おり、その際に、1年を経過したものは請求できないと指摘されて、同 26 年 5 月、10 月、11 月分が請求できなかったものです。

客観的事実を前提に判断しますと、平成26年10月に、Bが市に対して自己負担分の償還を請求した時点までには、市の担当者から、医療受給者証と受給資格者証とは併用ができ、市に請求すれば自己負担分の償還を受けられる旨の説明を受けていたものと推認するのが相当であると考えます。このことは、「市からの回答」にあるように、「市の担当者は、一般に、受給者証を使用して難病医療費助成を受けて医療機関の窓口で自己負担分を支払った後、後日資格者証を使用して障がい者医療費助成を受けていただくように説明している。申立人対して、具体的にどのような説明を行ったかについては記録がないため確認できないものの、同様の説明をしたものと考える。」旨の主張が合理性を裏付けるものです。Bが平成26年10月に自己負担分の償還を市に請求している以上、市の担当者は、それ以前に自己負担分の償還請求ができる旨の説明をしたものと推認され、そうであれば、市が間違った説明をしたと認定することはできないように思います。したがって、お気の毒ではありますが、1年を経過している未請求分について市に償還や賠償を請求することは困難であると考えます。

しかしながら、Bが平成 26 年 10 月〇日付けで第 1 回目の償還請求をしながら、その後の同年 10 月分と 11 月分について、1 年が経過するまで市への請求手続きを行わなかったことを考えると、Bは、市の担当者の説明内容や市への償還請求した意味を十分理解していなかったのではないかという疑いがあります。市からの説明は一応なされたものと考えざるを得ませんが、その内容や方法が十分であったかどうかについては疑問の余地がないわけではありません。この点については、「市からの回答」においても、「申立人に対しても、一般に行っている説明と同様の説明が行われたものと認識しておりますが、結果としてその説明をご理解いただけず、…制度に対する誤解を生じてしまったものと思われますので、これまで以上に丁寧な説明を行い、同様の事例が生じないよう努めてまいります。」とあります。

本件のような医療費助成制度の仕組みは、一般の市民にとっては必ずしもわかりやすい ものとは言えませんので、市においては、説明資料を整備するなどして、今後、助成を受 けられるはずの市民が、その機会を逸してしまうことがないようにお願いします。

# (17) 生活保護における収入認定

#### 【苦情申立ての趣旨】

私は、知人に〇〇円ほどお金を貸したところ、きちんと返済を受けたのは〇〇円だけで残りの返済が滞り、時折、〇〇~〇〇円ほどの小額の返済がされるだけになった。それによって逆に自分の家賃などの支払いが滞るようになったため、ケアマネージャーの勧めに従い、平成27年9月〇日、ケアマネージャーと一緒に東区保護課で生活保護の申請を行った。その後、申請が認められ、平成27年10月〇日支給分から生活保護を受給するようになった。

ところが、同年9月〇日、東区保護課のA氏から電話がかかってきて、10月1日支給分の保護費は〇〇円支給されるはずだったが、〇〇円しか支給されないと言われた。どういうことなのか聞いてみると、私が9月分の家賃を支払うために同月〇日に友人に借りた〇〇円が収入として認定され、その分が保護費から差し引かれるとのことだった。また、私が知人から貸金の返済を受けた場合にはそのお金も収入として認定され、保護費から差し引かれるとの説明を受けた。

人から借りたお金や、貸金の返済として受け取ったお金がなぜ収入として認定されるのか、納得がいかない。

また、仮にそのような扱いが普通なのだとしても、生活保護の申請などの際に説明されるべきであるのに、私が申請をしたときには説明もなく、資料などももらわなかった。このことは、申請に同行してくれたケアマネージャーにも確認している。今回、A氏に説明を求めた際、これに書いてあるから読むようにと「生活保護のしおり」を渡されたが、そのようなものがあるなら事前に渡して説明するべきである。そのような事前の説明がなかったことにも納得がいかない。

さらに、9月○日にA氏から電話を受けたとき、借金や返済金が収入認定されることに納得できずに説明を求めた私に対するA氏の対応は、「きまりだから」というだけで十分な説明もなく、上から目線な対応であった。今回のA氏に限らず、東区保護課の職員は皆上から目線であり、納得できない。

#### 【市からの回答】

### 1 生活保護について

## (1) 保護の補足性

生活保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われます(生活保護法(以下「法」という。)第4条第1項)。これを保護の補足性の原則といいます。例えば、健康な方は働いて収入を得る努力をしていただかなければなりませんし、預貯金や生命保険等の活用できる資産がある場合には保護に優先して生活費に充当していただかなければなりません。

また、年金や児童扶養手当など、生活保護以外の制度を利用したり、民法が定める扶養 義務者による扶養を受けたりすることができる場合には、それらも保護に優先して利用し ていただくことになります(法第4条第2項)。

生活保護は、これらの自助努力や資産・制度の活用等をしてもなお、生活に困窮する場合に初めて適用されることになります。ただし、例外として、資産や能力がある場合であっても、現に生活に困窮している急迫性が認められる場合には、資産や能力の活用の前に生活保護を適用することも認められています(法第4条第3項)。

## (2) 扶助費の額

生活保護の適用が認められる場合に支給される扶助費の額については、法第8条第1項に基本的な考え方が定められており、「保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。」とされています。これは、要保護者の需要、すなわち最低限度の生活に必要な費用(以下「最低生活費」という。)は厚生労働大臣の定める基準によって算定することとしたうえで、扶助費の金額は、最低生活費から、被保護者の金銭又は物品、すなわち資産や収入を差し引いて求めることとするものです。

## (3) 収入認定

したがって、被保護者へ支給される扶助費の額を決定する場合には、毎月、最低生活費と「収入」を確定させる必要があります。具体的には、厚生労働大臣の定める基準に従って「最低生活費」を算出するとともに、被保護者が得た、給与、賞与、年金、恩給、手当、仕送り、保険金、財産収入、臨時収入等の「収入」の額を認定します。そして、最終的に、「最低生活費」から被保護者の「収入」を差し引いた差額が、扶助費として支給されることになります。このように、要保護者が手にした金品を、最低生活費から差し引くべき「収入」として認定することを、収入認定といいます。

ここにいう「収入」については、法第 4 条第 1 項において「その利用し得る資産、能力 その他あらゆるもの」の活用が求められていることから、最低生活の維持にあて得る金品は、全て「収入」として認定するのが原則であるとされています。ただし、この原則を貫徹し、被保護世帯に対する金銭給付の全てを「収入」として認定したのでは、法の目的である自立助長の観点から、あるいは社会通念上の観点から適当でない場合も出てくることから、特定の金銭については、「収入」として認定しないこととされており、これを「収入認定除外」といいます。

どのようなものが「収入認定除外」に当たるかについては、厚生労働大臣が定める処理 基準である生活保護実施要領(以下「実施要領」という。)及び別冊問答集によって定められており、おおよそ、①冠婚葬祭の祝儀香典、慈善的金銭等、②弔慰金等、③特定の者に対しその障害等に着目し、精神的な慰謝激励等の目的で支給されるもの、④自立更生のために使われる恵与金、貸付金、災害等に係る補償金、保険金、見舞金等及び高校就学中の者の収入のうちその者の就学に必要な最小限度の額、といったものとされています。また、これらの認定除外とされる金銭であっても、受領時には福祉事務所への申告は必要です。

# (4) 被保護者が第三者から借財した場合の考え方

被保護者が第三者から借財をした場合、借財によって得られた金銭も最低生活の維持に あて得る金品ですから、原則として「収入」として認定されます。

ただし、当該金銭が「収入認定除外」にあたる場合には、借財によって得られた金銭は「収入」として認定されないことになります。具体的には、被保護者の手元に入ってきた貸付金が、自立更生を目的として貸し付けられたものである場合には、実施要領に定められた「収入認定除外」の④に該当するものとして「収入」として認定されない可能性がありま

すが、それ以外の場合には、貸付金も全て「収入」として認定されることになります。

したがって、公的貸付等自立更生を目的として貸し付けられたものでない場合には、借 財によって得られた金銭も「収入」として認定されることになります。

日常的に用いられる「収入」という表現は、働いて得た金銭や、贈与を受けた金銭などのことを指し、借財によって得られた金銭を「収入」と表現することには違和感を覚えられるかもしれません。しかし、生活保護制度においては、すでに述べたとおり「資産、能力その他あらゆるもの」を活用することが保護の要件となっているところ、被保護者の手元に入ってきた金品で、最低限度の生活を維持するために活用することが求められる金品は全て「収入」と表現されます。

なお、借財によって得られた金銭はいずれ返済する必要がありますから、それを収入認定し、最低生活費から差し引いてしまうと、借金を返済した後の被保護者の生活が苦しくなるとも思われるかも知れませんが、そもそも、生活保護の受給中は、制度上容認される場合を除き借入も借金を返済することも認められておりません。それは、生活保護は最低限度の生活を保障するために税金によって行われている中で、借入による資力が発生したにもかかわらず税金で生活を支える事となるものであり、加えて、生活保護の受給中に借金の返済を認めるとすれば、それによって最低限度の生活を行うことができなくなり、このことが法の趣旨に反するだけでなく、税金を個人の借金の返済に充てることとなってしまうからです。このような理由から、生活保護の受給中は借入(制度上容認されているものを除く)及び借金の返済は認められず、それゆえ、被保護者は生活保護受給中に借入及び借金の返済をすることがないようにしていただく必要があります。

また、生活保護申請から決定までに期日を要しますが、原則申請日に遡及して保護適用となり本件もそうであることから、申請日以降の保護決定日までの借入も受給中と同様の取扱いとなることをご理解下さい。

### (5) 被保護者が第三者から貸金の返済を受けた場合の考え方

保護の補足性の原則から、第三者に対して債権を有する人については、まずは当該債権を最低生活の維持にあてていただく必要がありますが、債権を有していても、すぐに当該債権を回収することが困難であり、その他に十分な資産がないなど、現に生活に困窮している急迫性が認められる場合には、例外的に生活保護を適用することができます。

もっとも、その場合でも、債権が本来最低限度の生活のために活用されるべき資産であることは変わりませんし、返済金を受領した場合には、それは最低限度の生活にあて得る金品となります。したがって、受給者が有する債権額やその返済金の受領予定日等、詳細な確認を行ったうえで、返済金を受領した際に扶助費相当額を返済していただくか、その月の収入として認定して最低生活費から差し引く扱いとなります。

# 2 生活保護に関して一般に行う説明について

生活保護の相談があった場合、相談者に生活保護を適用する必要があるかを判断するために相談者の状況を聴取するとともに、生活保護の制度を説明します。しかし、限られた

時間で制度の全てを説明することは困難であるため、面接の場においては、「生活保護のしおり」を使って制度の概要を説明するとともに、相談者に特に関係のある箇所や注意すべき箇所を重点的に説明することになります。もっとも、相談者には制度の全体について正確に理解していただく必要がありますから、「生活保護のしおり」は必ずご自宅にお持ち帰りいただき、お読みいただいて、ご不明な点がある場合は担当者までお尋ねいただくようご案内しています。「生活保護のしおり」は、制度の改正等にあわせて随時改正をしており、初めて生活保護の相談に来られた方には必ずお渡ししていますし、前回相談時からしばらく間があいた場合や、相談者から希望があった場合などにも配付しています。

「生活保護のしおり」には、既に述べた収入認定の仕組みについても記載があり、「収入」の意味についても、「収入とは、給料、賞与、年金、恩給、手当て、仕送り、預貯金、保険金、財産収入、臨時収入など、あなたの世帯全員のすべての収入です。」「臨時収入には、借入金、貸付金、還付金、補償金、賠償金、見舞金、保険金、贈与金、資産の売却代金などすべてのものが含まれます。」と説明されています。また、借金については、生活保護を受けている人の義務として、「借金をしたり…することがないようにしてください。」との記載もなされています。

### 3 本件の経緯

平成27年7月〇日、申立人がケアマネージャーと一緒に中央福祉事務所へ来所され、生活保護について最初の相談を受けました。中央福祉事務所では、申立人に対して「生活保護のしおり」を含む申請書一式を交付し、生活保護制度の概要を説明するとともに申立人の現況を聴取し、同日に申請書類一式の提出を受け、これを受理しました。以上の点につきましては、中央福祉事務所において記録が残されています。

その後、同月〇日には担当者が申立人宅を家庭訪問し、申請に伴う面接を実施しました。 そこでは、担当者から法の趣旨・権利・義務について説明をした上で現況を聴取しました。

しかしながら、同月〇日から翌 8 月〇日までの間に、申立人より複数回に亘って、法に基づく収入、資力、扶養義務調査について納得できないとして申請を取り下げる旨の申立てがなされました。市としましては、申立人は生活困窮状況にあると判断していたため、申請を継続するよう説得に努めましたが、同月〇日、申立人から改めて申請を取り下げる旨の意思表示がなされたため、生活保護申請の取下書を受理し、同月〇日、ケース診断会議において申立人の生活保護申請の取下げを決定しました。

同年 9 月〇日申立人は東福祉事務所へ来所され、再度生活保護の相談をされました。そこで、東福祉事務所では、申請書一式を交付し、同日に申請書類一式の提出を受け、これを受理しました。なお、申立人に対しては 7 月〇日の初回相談時に「生活保護のしおり」を交付していたため、この日は「生活保護のしおり」は交付しませんでした。

同月〇日、担当者が申立人宅を家庭訪問し、申請に伴う面接を実施しました。この時、 担当者が申立人の現況を聴取したところ、知人より借金をしているとの申し出がありました。 担当者は、この時点では、申立人がいつ借金をしたのかまではお尋ねせず、生活保護 受給中は借金の返済は認められていないことを説明するとともに、知人へは返済の繰り延べを相談するよう助言しました。また、申請時の手持金を確認するため、申立人から通帳の写しの提出を受け、持ち帰りました。

後日、担当者が通帳の写しを確認したところ、申請日翌日の 9 月〇日に〇〇円の振込みがあった事実を発見しました。そこで、担当者から申立人に電話で確認すると、家賃滞納分の支払いのために知人から借り入れたとの回答でした。そこで、この借入金の取扱いについては、所内での生活保護適用の検討会議の際に決定することをお伝えするとともに、滞納家賃を支払った場合、申立人の生計維持が困難となりかねないため、管理会社に支払相談をするように助言しました。

同月〇日、申立人世帯についてケース診断会議を行いました。ここでは、申立人世帯について生活保護の必要性を認め、申請日である同月〇日付けで保護を開始する旨の決定を行いました。また、同時に、申立人が同月〇日に知人から借り入れた金銭については、実施要領が定める「収入認定除外」に該当しないものと判断し、収入として認定する旨の決定を行いました。

同月〇日、担当者から申立人へ、生活保護の開始決定がなされたこと、扶助費の支給のため窓口へ来所してほしいことを電話でお伝えしました。その際、扶助費の額について質問を受けたため、最低生活費の〇〇円から収入認定された借入金の〇〇円を差し引いた〇〇円が支給される旨説明しました。すると、申立人から、今回の借入金は滞納家賃への支払いへ充当するためのもので生活費には充てておらず、収入として認定することは納得がいかない、借入金を収入に認定するものだと知っていれば、借入れを行うことはなかったとの申立てがなされました。そのため、担当者は、「生活保護のしおり」に記載されている通り、借入金は収入認定の対象となること、生活保護適用中の借金の返済は認められておらず、したがって本来借金をすることもできないことを説明しました。しかし、申立人は「生活保護のしおり」を受け取っていないと述べ、ご理解いただけなかったため、申立人が来所された際に改めて説明を行う旨をお伝えしました。

同月〇日、申立人とケアマネージャーが東福祉事務所に来所されたため、再度、生活保護法の趣旨・権利・義務・援助方針について説明し、9月分の扶助費を支給しました。また、生活保護開始に伴い、改めて「生活保護のしおり」を交付しました。その際、9月分扶助費について、「生活保護のしおり」を用い、知人からの借入金は保護開始日(申請日)以降に受領したものであったため、収入認定の対象となる旨をご説明しましたが、申立人の理解を得ることはできませんでした。この際、申立人に対しては、今後知人等からの借金等を行わないよう、生活保護法第 27 条に基づき、「生活保護の受給者には、計画的な生活を心がけ、支出の節約に努めて頂く義務があり、生活保護の受給中については、借金行為や負債の返済を行うことは認められておりません。また、生活保護の受給者には、収入の状況に変化が生じた場合の届出が義務付けられています(生活保護法第 61 条 届出の義務)。あなたは債務者から不定期での返済を受けておられます。返済金を受領した場合は、法第

61 条に基づく届出を遅滞なく行って下さい。なお、生活保護受給中に借入金、返済金などがあった場合は、福祉事務所が決定した金額の返還又は収入認定等の対象となります。」という内容の指示書を交付しました。

同年10月〇日、申立人の転居に伴う移送費、敷金等の〇〇円の支給のために申立人に来 所頂いた際、申立人から再度借入金の収入認定について説明を求められたため、前述の内 容を改めて説明いたしましたが、理解を得ることはできませんでした。

### 4 申立人の主張に対する市の見解

申立人は、借入金及び貸金返済としての受領金を収入認定されることに納得できないと のことですが、既に述べたとおり、最低限度の生活の維持にあて得る金品で、「収入認定除 外」にあたらないものについては、すべて収入認定の対象となります。

本件におきましても、申立人が知人から受領した借入金や返済金は実施要領に定められた「収入認定除外」には該当しないと判断されたため、収入認定の対象となったものです。 このような取り扱いは、市が準拠しなければならない実施要領にしたがったものであり、 適切であると認識しております。

また、申立人は、このような取り扱いについて事前の説明がなかったと主張しておられますが、市としては、平成27年7月○日以降、「生活保護のしおり」を交付し、制度概要等について説明を行うなどして、可能な限り適切な説明を行ってきたものと認識しております。申立人が主張されるとおり、同年9月○日の相談の際には「生活保護のしおり」を交付しておりませんが、これは、7月○日の初回相談の際に「生活保護のしおり」を交付していたからであり、取扱いに不備は無かったものと認識しております。

申立人において、上から目線の対応だったと思われたことにつきましては、生活保護の 趣旨や収入認定の考え方について繰り返し説明する中で、結果として申立人の主張を否定 することになり、そのような誤解を与えてしまったものと考えます。

今後は、これまで以上に、丁寧で分かりやすい説明を心がけてまいります。

### 【オンブズマンの判断】

申立人が主張する苦情の問題点は 2 つあります。第 1 は、生活保護において、他人から借り入れたお金や貸付金の返済として受け取ったお金がなぜ「収入」として認定され、支給金額から差し引かれるのかということ、第 2 は、差し引かれるのであれば、生活保護の申請の際に説明すべきであるのに、市からは説明がなく、説明資料も渡されなかったというものです。

## 1 生活保護の「収入認定」について

(1) 日常用語としての「収入」とは、給与や報酬などを言い、借入金や貸付金の返済などによる入金は「収入」とは言わないので、申立人が「収入認定」に疑問を持たれたのはごもっともであると思います。しかしながら、生活保護行政においては、生活の維持に充てることのできる資産の増加はすべて「収入として認定する」のを原則としており、その

中には借入金も貸付金の返済も含まれています。現実に金銭の流入があった場合は、その原因や種類の如何を問わず、一切のものを「収入」と認定して計算するのです。これは日常用語としての「収入」よりは広い意味で使われており、生活保護行政における特別な用語の使い方であると考えてください。

- (2)「収入認定」の趣旨については、「市からの回答」に記載がある通りです。生活保護法における保護は、生活に困窮する者が、その利用しうる資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として、金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補うために行われるもので、生活保護法第4条第1項に言う「その利用しうる資産、能力その他あらゆるもの」とは、被保護者がその最低限度の生活を維持するために活用することができる一切の財産的価値を持つものと解されており、貸付金の返済金はもとより、借入金についても、活用可能な資産が増加することから、原則として「収入認定」の対象となるのです。国が定めた最低生活費と被保護者の世帯の収入を比べて、最低生活費より収入が少ないときに、その不足分を支給するのが生活保護のしくみでありますから、これはやむを得ないところです。この考え方に基づいて、厚生労働省から通知などが出されており、全国で統一的に運用されています。
- (3) 申立人は、平成27年7月〇日に中央福祉事務所で、生活保護について最初の相談をして、生活保護申請をしましたが、同年8月〇日に取り下げました。そして、同年9月〇日に東福祉事務所で再度の相談をして申請を行いました。同年9月〇日に家賃支払いのために〇万円を借金し、同月7日に自宅で担当者から説明を受けた際に借金したことを告げました。そして9月〇日に申請日に遡って生活保護決定がなされ、9月分から給付が始まり、その際に借金の〇〇円が「収入認定」されました。

申立人は、借金が「収入認定」されることを知らなかったということですから、市の対応には納得できないと思われるのも理解できます。しかしながら、申立人が、借金をしたことによって最低限度の生活を維持するのに必要な資産がその分増加したことは明らかであり、「利用し得る資産、能力その他あらゆるものをその最低限度の生活の維持のために活用することを要件として」、不足分を支給する生活保護法の趣旨からすれば、その金額は支給できないことになります。市の対応は、法律などに従ったやむを得ないものでした。

# 2 申立人に対する説明等について

申立人は、借入金が「収入認定」されるとわかっていたら借入れをしなかったはずです から、そのことを知らなかったのは間違いないことだと思います。

市の説明によると、申立人が平成27年9月〇日に東福祉事務所で生活保護の相談をされた際には、「生活保護のしおり」の交付をしなかったが、同年7月〇日に中央福祉事務所において、初めて生活保護の相談をされた際には「生活保護のしおり」を交付したという記録が残っているそうです。市では、初めて生活保護の相談に来られた方には、概要を説明するとともに、必ず「生活保護のしおり」を渡して、「お読みいただいて、ご不明な点がある場合は担当者にお尋ねいただくように」という案内をしているということです。

「生活保護のしおり」には、「生活保護のしくみ」として「あなたの世帯のすべての収入を比べて、最低生活費より収入が少ないときに、その不足分を支給(給付)します。」、「収入とは、給料、賞与・・臨時収入など、あなたの世帯全員のすべての収入です。」「臨時収入には、借入金、貸付金・・などすべてのものが含まれます。」とあり、借入金が収入にあたることが明記されています。その上、生活保護を受けている人の義務として、「借金をしたり・・することがないようにして下さい。」とあります。これを読めば、借金が「収入認定」されることや借金をしてはいけないことがわかるはずです。

東福祉事務所でも再度「生活保護のしおり」を交付すれば、より親切であったかも知れませんが、申立人には一度同じ資料を交付しており、それからあまり間がありませんから、 再度交付をしなかったことをもって不備があったとまでは言えないものと思います。

なお、申立人が「上から目線の対応だった」と指摘された点については、「市からの回答」 をご覧ください。生活保護の仕組みや内容等には、専門技術的なところがありますので、 市においては、より丁寧でわかりやすい説明を心掛けられますように希望します。

## (18) 被保護者に対する就労支援

## 【苦情申立ての趣旨】

1 2年前に精神的な疾患により職を失ってしまい、生活保護を受けることとなった。今年になると体調は以前よりずいぶんと良くなったため、自然と自立を考えるようになった。そこで、就職活動を始めることとした。平成27年9月、市内のハローワークを訪れた。ハローワーク内の端末でいろいろと調べていたところ、市外○○の就職先が目にとまった。このまま市内に就職してしまうと、市内に居住している元妻と子どもに迷惑がかかってしまうと考えたからだ。また、市外○○には私の知人が住んでいるので、私にとって馴染みのある場所でもあった。市外○○に就職するのであれば、住まいのことを心配しなくても済むように、住込みができる寮などが完備しているところに就職しようと考えた。

そこで、市外○○の求人情報を調べるため、市外○○のハローワークを計 3 回ほど訪れた (その際の交通手段はいずれもバスを利用した)。そこで上記の条件を満たしている求人 案件を 2 つ紹介してもらった。

同年10月〇日、紹介してもらった会社に面接を受けに行き、同月〇日、その会社に就職することが決まった。就職先からは、布団と当面の着替えを持参するよう告げられた。布団などの荷物を就職先に運ぶには、公共のバスを利用するのでは困難であると考えられたため、引越し業者に問い合わせてみたところ、〇〇円ほど費用がかかると言われた。このような費用については、保護費は支給されないものと思い、少しでも出費を抑えるために1日〇〇円ほどで借りられるレンタカーを利用することとした。

翌週、レンタカーを利用し布団と当面の着替えを持参のうえ就職先の寮に入った。その後、同月〇日から〇日まで就労したものの、就職先から解雇する旨告げられた。解雇する旨告げられた以上、今度は、布団などの荷物を市内まで持って帰るため、再度、レンタカ

### ーを利用することとした。

ところが、レンタカーで市内まで荷物を持って帰る際に、縁石にレンタカーを擦ってしまい、ホイールキャップを損傷してしまった。そのため、レンタカー会社から賠償金として〇〇円を請求されることとなった。

ただでさえ市外〇〇までの交通費などで出費がかさんでいたのに加えて、高額な賠償金まで請求され、私は途方に暮れてしまった。そんな折、偶然出会った「〇〇会」の相談員の方に相談したところ、就職活動中の費用や引越し代、移送費は保護費から出るとの説明を受けた。

今回の事故は、私の不注意が招いたものであるが、市外○○で就職活動を行うことは事前に報告していたのだから、その際に、レンタカーを利用する場合には事故の可能性があるので、移動手段はバスを利用し、荷物の移送は、他の手段を用いてほしいなどのアドバイスがほしかった。そうすれば、今回の事故は生じなかったはずである。また、就労を支援するための保護費があるのであれば、そのことについて説明してほしかった。

2 同月〇日、担当課に就職活動の際の出費のことで相談に行った。検討して回答するとのことであったが、その際に対応にあたった職員の身だしなみは整っておらず、不潔であり、不快に感じた。同月〇日、担当課から「出ません。」と一言回答があった。担当課の対応は非常に冷たいものだった。

市には、私のような就労を目指している生活保護受給者の相談を受けた際には、もう少し親身になって対応してほしい。

### 【市からの回答】

1 被保護者に対する就労・自立支援について

就労可能な被保護者については、稼働能力の十分な活用が求められることから、これらの方の就労・求職状況を把握し、その方の自立助長を図るため、全ての対象者に対して適切な就労・自立支援を行う必要があると考えています。

そこで、就労可能な被保護者に対しては、就労・求職状況管理台帳へ登載し、生活保 護受給者等就労自立促進事業の自立支援プログラムを有効に活用するなど、個々の被保 護者の状況に応じた稼働能力の活用について適切な支援を行うものとしています。

このような就労・自立支援の対象となるのは、稼動年齢層(16 歳以上 65 歳未満)で、 就労にあたっての阻害要因がない方となります。

#### 2 今回の経緯について

平成 27 年 10 月〇日、申立人から、〇〇市に知人の会社があり、その会社に採用された場合には転居費用は支給されるのかとの相談がありました。

同月〇日及び同月〇日に引越し業者 2 社からそれぞれ移送費の見積書の提出がありま した。

同月、申立人が来所し、「11月いっぱいでアパートを出て、市外○○方面に転居する。」

旨の届出がありました。転居費用については自弁するとのことでした。また、移送費の 見積書を返還してほしいとのことでしたので、申立人に見積書を渡しました。その際に、 申立人の就労先を尋ねましたが、「今のところは教えられない。」とのことでした。

同月〇日、申立人が来所し、市外〇〇から荷物を持ち帰る際にレンタカーを使用したが、その際に、縁石に接触する自損事故を起こしたため、〇〇円を支払わなければならなくなったので、保護費から支弁できないかとの相談がありました。これに対しては、保護費からは支弁できない旨説明しました。

同月〇日、申立人が「〇〇会」の方に相談の上、来所されました。交通費、求職・就 労のために要した経費、修理代についての相談がありましたが、保護費では対応できな い旨説明しました。また、就労はしたものの見習い期間中であったため、収入はなかっ たとのことでした。

### 3 申立てに対する見解について

(1) 申立てによれば、市外○○で就職活動を行うことは事前に相談していたので、移動手段や荷物の移送に関してアドバイスがほしかった、また、就労を支援するための保護費について説明がほしかったとのことですが、上記のとおり、同月○日に申立人から○○市の会社に採用された場合における転居費用についての相談はありましたが、その他には求職活動に関する具体的な相談・報告はありませんでした。そのため、移動手段等に関するアドバイス等は行っておりません。また、同月○日に申立人から市外○○方面に転居するとの届出があり、その際に、就労先を尋ねたところ、「今のところ教えられない。」と回答され、就労の事実を報告しないばかりか、就労の事実を秘匿されたため、就労の事実を確認することができませんでした。加えて、転居費用については、自弁すると話されました。そのため、荷物の移送等に関するアドバイスは行っておりません。

以上のとおり、申立人に対しては、移動手段や荷物の移送に関するアドバイス等は行っておりませんが、申立人から具体的な相談・報告等があれば、それに応じた具体的なアドバイスを行ったものと考えられます。もっとも、申立人においては、主治医及び嘱託医の稼働能力の所見において「就労不可」との判断が示されていたことから、まずは治療に専念していただき、就労が可能な状態になった上で、就労・自立を具体的に支援していく方針でしたので、その点を踏まえた上でのアドバイスになったかと思います。

(2)次に、申立てによれば、担当課に就職活動の際の出費のことで相談に行ったが、「出ません。」と一言回答され、その対応は非常に冷たいものであった、就労を目指している生活保護受給者の相談を受けた際には、もう少し親身になって対応してほしい、とのことですが、担当者が「相談の案件について出せません。」と発言した理由は以下のとおりです。

生活保護制度では、「被保護者が実施機関の指示又は指導をうけて他法による給付の手続、施設入所手続、就職手続、及び検診等のため当該施設等へ出向いた場合」や「被保護者が実施機関の指示又は指導をうけて求職又は施設利用のため熱心かつ誠実に努力し

た場合」などにおいて他に経費を支出する方法がないときには、臨時的一般生活費として、移送に必要な最小限度の額を「移送費」として支給することがあります。

今回の場合、申立人からは移送費について事前の相談はなかったこと、また、被保護者が就労を開始した場合には届け出る必要があるにもかかわらず、当該事実を秘匿していたことなどから、市外〇〇に行った際のバス代、レンタカー代のいずれについても保護費として支給できないものと判断しました。また、レンタカーでの事故の賠償金等については、生活保護制度上、支給項目がないため支給できないものと判断しました。

支給できないと判断したことについては、生活保護制度上やむを得ないものですので、 申立人におかれてはご理解いただければと思います。

申立人には、まずは治療に専念していただき、就労可能な状態になっていただいた上で、就労・自立に向けて具体的な支援を行っていければと考えています。

なお、職員の身だしなみについては、市の服装に関する指針を遵守しており、それを 逸脱するようなものではなかったと認識していますが、申立人におかれては、不快に感 じられたということですので、より一層気をつけてまいりたいと思います。

## 【オンブズマンの判断】

1 被保護者に対する就労・自立支援について 申立てを検討する前に、まず、被保護者に対する就労・自立支援について確認してお

きます。 (1)被保護者の就労・自立支援のあり方について

生活保護法第4条では、「利用し得る資産、能力その他あらゆるもの」を活用することが規定されており、就労可能な被保護者については、稼働能力の十分な活用が求められています。そこで、市においては、就労可能な被保護者については、これらの者の就労・求職状況を把握し、その者の自立助長を図るため、全ての対象者に対して適切な指導援助を行う必要があるとして、就労可能な被保護者に対して、就労求職状況管理台帳へ登載するとともに、生活保護受給者等就労自立促進事業の自立支援プログラムを有効に活用するなど、個々の被保護者の状況に応じた稼働能力の活用について適切な指導を行うものとしています。対象者は、稼動年齢層(16歳以上65歳未満)で、就労にあたっての阻害要因がない者とされています。対象者に対しては、積極的に就労・自立を支援していく一方で、阻害要因がある者については、その要因を除去することに努めることになります。例えば、病気を理由に就労が困難であると判断されている者については、まずは、療養に専念するように指導することにより、阻害要因を取り除いていくことになります。

# (2) 就労に関する移送費について

生活保護制度では、移送に必要な最小限度の額を「移送費」として支給することがあります。「生活保護手帳」によれば、「移送は、次のいずれかに該当する場合において他

に経費を支出する方法がないときに乗車船券を交付する等なるべく現物給付の方法によって行う」と説明されています。就労に関しては、「(ウ)被保護者が実施機関の指示又は指導をうけて他法による給付の手続、施設入所手続、就職手続及び検診等のため当該施設等へ出向いた場合」、「(キ)被保護者が実施機関の指示又は指導をうけて求職又は施設利用のため熱心かつ誠実に努力した場合」に移送費が支給される可能性があります。

以上を踏まえた上で申立てについて検討します。

#### 2 就職に関するアドバイスについて

申立ての趣旨は、市外〇〇で就職活動を行うことは事前に報告していたので、移動手 段や荷物の移送についてアドバイスがほしかった、また、就労を支援するための保護費 があるのであれば、そのことについて説明してほしかった、というものです。

そこで、就労先が決まるまで、そして、就労先が決まった際に、申立人が主張するようなアドバイスや説明を行うことが市には期待されているのかが問題となりますが、その前提として、そもそも、申立人が就職活動を行っていた事実を市が把握していたのかが問題となります。

この点、市の回答によれば、市は、平成27年10月〇日に申立人から市外〇〇の知人の会社に採用された場合に転居費用が支給されるのかとの相談はあったが、その他には求職活動に関する具体的な相談・報告はなかった、また、同月〇日に申立人から市外〇〇方面に転居するとの報告を受けたが、その際に、申立人に対して就労先を尋ねたところ、「今のところ教えられない。」と回答されたとのことです。そうすると、市は、10月〇日の時点で、申立人が〇〇市に転居する可能性、同月〇日の時点で、市外〇〇方面に転居することを認識していたものと思われますが、申立人が就職活動を行っていた事実や申立人の就職先が決定し、その就職先がどこであるのかということについては、正確には把握していなかったことになります。そして、同月〇日に、申立人からレンタカーで接触事故を起こしたとの報告があったことにより、事後的にそのような事実を把握したということになります。

そして、市がこのような事実を正確に把握していなかったのは、生活状況に変化があった場合、被保護者はそのことを届け出なければならないにもかかわらず、申立人がそれを行わなかったことによるところが大きいものと考えられます。

また、そもそも、申立人は、主治医及び嘱託医の稼働能力の所見において、「就労不可」 と判断されており、治療に専念し、就労が可能な状態になった上で、就労・自立を具体 的に支援していく方針であったとのことですから、申立人に対して就労に関する積極的 なアドバイスや説明を行うことは、想定できないものです。

このような事情が存する本件では、申立人が主張するようなアドバイスや説明を行わなかったとしても、市の対応に不備があったものとは言えないと思います。

#### 3 担当課の対応について

申立ての趣旨は、担当課に就職活動の際の出費のことで相談に行ったが、対応にあた

った職員の身だしなみは整っておらず、また、担当課の対応は「出ません。」と一言回答するのみであり、非常に冷たいものであった、市には、もう少し親身になって対応してほしい、というものです。

まず、担当課が「出ません。」と発言した理由について確認しておきます。

市の回答によれば、今回の場合、申立人からは移送費について事前の相談がなかったこと、また、被保護者が就労を開始した場合には届け出る必要があるにもかかわらず、当該事実の届出がなかったことなどから、市外〇〇に行った際のバス代、レンタカー代のいずれについても保護費として支給できないものと判断し、また、レンタカーでの事故の賠償金等については、生活保護制度上、支給項目がないため支給できないものと判断したとのことです。

就労に関する移送費の支給要件については既に確認しましたが、いずれも「実施機関の指示又は指導」を受けることが前提になっています。ところが、本件では、申立人は、就労を開始した事実を届け出ていませんし、市が申立人に対して就労先を尋ねても、就労先を告げていません。また、賠償金については、制度上該当する支給項目がないということです。このような事情からすると、市が市外〇〇に行った際のバス代などについて保護費を支給できないと判断したことに不備があったものとは言えないと思います。

もっとも、担当課が説明した内容自体に問題がなかったとしても、申立人には非常に 冷たい対応に映ったということで、説明の仕方に問題があった可能性はあります。被保 護者においては、様々な事情を抱えている場合が少なくないと考えられますので、担当 課には、より丁寧な対応を心がけていただきたいと思います。

なお、職員の身だしなみについては、市の服装に関する指針を遵守していたとのことですので、ご理解いただければと思います。

## (19) 生活保護の住宅扶助に関する説明等

## 【苦情申立ての趣旨】

1 家賃超過分の支払いに対する市の説明について

私は、生活保護を受給しているが、平成 27 年 10 月、今のアパートに引っ越した。その際、NPO 法人○○会に相談して、A社を紹介してもらい、A社を通じて、新しいアパートへ入居した。

数日後、A社の担当者が、家賃は○○円と市に申告していると、ぽつりと口を滑らせた。 私の住宅扶助として、市からA社へ毎月○○円が振り込まれているようだが、家賃は○○ 円のはずであり、大家さんにはA社から毎月○○円しか振り込まれていない。

また、大家さんが換気扇の取替えのために部屋へ来てくれた時に話したところ、私には 息子がいるにもかかわらず、身寄りのない一人暮らしとなっており、もしなにかあった場 合には、A社がすべて保証するという条件で入居が許可されていたことが分かった。家賃 の件に加えて、A社が大家さんに嘘をついていることを知った。大家さんからは、A社と の契約を切っても良いと言われたので、「大家さんも被害者なのだから被害届を出して下さいよ。」と話したが、関わりたくないとのことだった。

直接、A社に話をしたが、私のことを業務妨害等で訴える、契約を解除する場合は、違約金及び退去時に 2 ヶ月分の家賃をもらうことになっているから、それを支払って直ぐに出て行ってくれなどと言われてしまった。また、アパートの月々の家賃超過分の住宅扶助は、私が孤独死をした時にお金がかかるため、私名義で積み立てていると言われた。私は出ていく気はなく、ずっとここに住もうと思っているが、出て行ってくれと言われた時のA社の担当者の言い方が怖くて、それ以上は話したくなかった。

そこで、A社が嘘をついているのに、市が家賃超過分の住宅扶助を支払い続けることが納得できず、同年11月〇日、東区保護課のB氏とその上司に話をしたが、中央区保護課が受理したのを引き継いだだけと言われた。同月〇日、中央区保護課にも相談に行ったが、担当者のC氏から、「書類に不備がないので、これからもずっと〇〇円を支払い続ける。」と言われてしまった。また、私は、「市もこのような事が分かったのなら、A社と話すべきではないのか。」とも言ったが、担当者に「できない。」と言われた。現在、東区保護課に、超過分〇〇円の内訳を教えてほしいとコピーをくれるように依頼しているが、まだ回答をもらっていない。

また、以前、引っ越しにかかった費用の内訳のコピーをくれるようにお願いしていたが、その内容を見てびっくりした。A社からは、敷金礼金はいらないと言われていたのに、費用のうち、○○円が敷金、○○円が礼金と記載されており、ほかに火災保険が約○○円など、総額で○○円が支払われていた。払うべきでないお金を市が出しており、おかしいと思った。

これまで、なぜ、家賃は〇〇円のはずなのに〇〇円の住宅扶助を支払うのか、その超過分の〇〇円の内訳はどのようになっているのか、なぜ、私が指摘した後も家賃超過分の住宅扶助を支払い続けるのか、なぜ、A社と話すことができないのか、なぜ、A社に敷金・礼金が支払われているのか、について何度も尋ねてきたが、担当者はきちんと答えてくれなかった。市の説明に納得していないし、市は、仕事に対して怠慢だと思う。

また、契約書のコピーをくれるように東区保護課に頼んだ際、東区保護課は中央区保護 課から引き継いだだけだと言い、中央区保護課に頼んだら東区保護課に既に送っているの でここにはないと言われるなど、たらい回しにされてしまったことが納得できない。

# 2 住宅扶助の代理納付の終了について

その後、B氏からは、「今後、A社へは〇〇円しか払わないと通知した。」と聞いていたが、A社へ聞いたら、「市から〇〇円しか支払わないという通知はきていない。市からきたのは『住宅扶助費代理納付終了通知』というもので、『ご本人が住宅扶助の代理納付を希望されないので、12月分をもって代理納付を終了します。』という内容だった。」と言われた。その通知書のコピーをもらったが、確かに、〇〇円しか払いませんという記載はなかった。私は引っ越すつもりはないが、A社は、大家さんに、「〇〇さんは、12月いっぱいで契約を

解除する。」と言っていた。

B氏の説明とA社の説明は異なるので、市は、A社に対し、どのような通知を送ったのかについてきちんと説明してほしい。

3 私の口座に振り込まれたお金の取扱いについて

私は、今のアパートに引っ越す前は、東区〇〇にあるアパート(以下「前アパート」という。)に住んでいた。しかし、大家さんの都合で引っ越すことになったため、大家さんから、「敷金は100%お返しします。引越費用として家賃2ヶ月分を支払います。」と言われ、私の口座に敷金分〇〇円と引越費用〇〇円が振り込まれていた。ところが、B氏から、「その分は市に返してください。支給される生活保護費から差し引きます。」と言われてしまい、11月分の保護費は〇〇円しか支給されなかった。

前アパートへ引っ越す際、引越費用について市に何度も相談したが、対応者は踏ん反り返った態度で、「自分で何とかしてください。」と言って、引越費用を全くもらえず、私の息子に借りたという事情があった。当時、市から引越費用を出してもらっていれば返すのは当然かもしれないが、私が頼んだときには冷たく拒否したのに、今になって前アパートの大家さんから振り込まれたお金を市に返さなければならないことが納得できず、そのことを話したが聞いてもらえなかった。

なぜ、振り込まれたお金を市に返さなければならないのか、保護費からその分を差し引かれている理由を説明してほしい。

#### 【市からの回答】

- 1 申立人の家賃の代理納付に関する説明について
- (1) 申立人の質問に対する説明について

住宅扶助は、生活保護法(以下「法」という。)第 14 条により、困窮のために最低限度の生活を維持することのできない者に対して「住居」の確保及び「補修その他住宅の維持のために必要なもの」の範囲内において行われ、日々の生活の場としての家屋の家賃等を保障するものです。

保護の方法の特例として、保護の実施機関が、住宅扶助を被保護者に代わり、住居の提供に係る債権を有する者に支払う「住宅扶助代理納付」が定められており(法第37条の2)、市では、「熊本市住宅扶助代理納付に関する取扱要綱」(以下「要綱」という。)において、具体的な運用方法を規定しております。

代理納付の対象は、住宅扶助として世帯主等に支給される当該扶助決定日の属する月の家賃及び共益費です(要綱第2条本文)。代理納付の対象者が民間賃貸住宅の入居者である場合、要綱第6条第1項に基づき、家主より「住宅扶助費及び共益費代理納付口座振込申込書」(以下「申込書」という。)及び「住宅扶助及び共益費代理納付の返還に関する誓約書」(以下「誓約書」という。)が提出され、管轄の福祉事務所長が代理納付の要否を決定し(同条第2項)、「住宅扶助費及び共益費口座振込決定通知書」(以下「振込決定通知書」

という。) を通知することとなります(同条第3項)。

本件においては、平成27年9月〇日、申立人より電話があり、同年10月〇日に東区〇〇のアパート(以下「新居」という。)へ転居予定との報告がありました。

同月〇日、A社より「地代家賃証明書」の提出があり、家賃月額が〇〇円(共益費無し)であることや転居のために必要となる敷金の額などについて確認しました。

同年10月〇日、中央福祉事務所(中央区保護課)にて協議を行い、転居を認め、転居に際し必要となる敷金、申立人宅の家財道具を新居に運搬するための移送費等の支給を行うことを決定しました。

同月〇日、申立人とA社の担当者が中央福祉事務所に来所し、敷金〇〇円、礼金〇〇円、 火災保険料〇〇円、10月分日割家賃〇〇円、11月分家賃〇〇円、移送費〇〇円の合計〇〇 円と転居先のガスコンロ購入費用を、申立人に対し金券支給しました。申立人からA社へ 支払われるのは、〇〇円のうち、申立人から運送業者に支払われる移送費〇〇円を除く〇 〇円であり、同日、A社から〇〇円の領収証を受領しております。

同月〇日、中央福祉事務所の担当ケースワーカーが申立人に架電し、同月〇日に新居への転居が済んだことを確認しました。

そこで、同月〇日、中央福祉事務所のケースワーカーと、転居後の11月から申立人の保護を開始する東福祉事務所(東区保護課)のケースワーカーとで申立人の新居を家庭訪問しました。同日、A社より東福祉事務所長宛に、申込書及び誓約書等の必要書類の提出があり(賃貸借契約書を除く。)、申込書の「賃貸人が代理納付を希望する理由」欄には、「賃借人が代理納付することを希望するため」との項目に〇印がありました。

同月〇日、東福祉事務所において、新居の所有者(以下「新居所有者」という。)がいることを確認したため、翌〇日、中央福祉事務所よりA社に確認を行い、新居所有者とA社の賃貸借契約書の写しも提供するように依頼しました。

同月〇日、A社より中央福祉事務所に対し、①A社を賃貸人、申立人を賃借人、賃料月額〇〇円とする「定期建物賃貸借契約書」及び②新居所有者を賃貸人、A社を賃借人、賃料月額〇〇円とする「建物賃貸借契約書」の提出がありました。

以上の経緯から、中央福祉事務所では、同年11月〇日付けで申立人についてケース移管及び保護廃止を行い、東福祉事務所においては、同月〇日、A社と申立人の契約は転貸借契約であり、A社は新居の転貸人であること、申立人が月額〇〇円の賃料をA社に支払うべきであることを確認し、提出資料等に不備もなかったため、12月分家賃より月額〇〇円の住宅扶助の代理納付を開始することを決定し、A社に対し、同日付けで要綱第6条第3項に基づく通知を行いました。

その後、申立人より東福祉事務所に対し、数回にわたってA社との契約内容と申立人の 認識に相違があるとの申出がありました。

「なぜ、家賃は○○円のはずなのに○○円の住宅扶助を支払うのか」、「なぜ、私が指摘した後も家賃超過分の住宅扶助を支払い続けるのか」、とのご質問に対しては、中央及び東

福祉事務所としては、契約書の内容を確認の上、申立人とA社との賃貸借契約は有効であると判断して、住宅扶助を〇〇円と認定していること、契約書に申立人の署名押印があることから、契約に至る経緯等を含め、契約内容については申立人とA社の当事者間で話し合うべきものであると考えております。このことにつきましては、申立人に対し、数回にわたり説明を行い、ご理解を求めているものです。

また、中央及び東福祉事務所において、申立人から「超過分の○○円の内訳はどのようになっているのか」とのご質問はありませんでしたが、たとえお尋ねがあったとしても、上記のとおり、申立人とA社との賃貸借契約は有効で賃料月額が○○円であると確認していることから、○○円の差額があるとの認識はないため、○○円の内訳については回答できません。

「なぜ、A社に敷金・礼金が支払われているのか」というご質問に関しては、今回の転居は前住居の所有者からの立退き要求によるものであるところ、申立人から基準額内の物件への転居希望があり、転居に必要な費用の支給について申立人から申請がありましたので、敷金等及び日割家賃について支給することは妥当であると判断し、申立人とA社との賃貸借契約の内容に基づいて、申立人に対し金券支給したものです。このことにつきましては、同年10月〇日、申立人とA社の担当者が中央福祉事務所に来られた際、転居に必要な費用の合計〇〇円の内訳について説明し、申立人にもその内容をメモしたものを渡しております。また、申立人の依頼があったため、同年12月〇日、東福祉事務所から申立人に対し、一時扶助欄に入居時の費用の一覧及び合計額、備考欄に敷金等の内訳を記載した「生活保護費の計算表」を発送しております。

中央及び東福祉事務所において、申立人が相談された際に「A社と話すことができない。」 旨述べたとのことですが、そもそも、上記のとおり、契約に至る経緯等を含め、契約内容 については当事者間で話し合うべきものであると考えており、申立人にもその旨説明して おり、ご理解いただきたいと思います。

## (2) A社と新居所有者の賃貸借契約書の写しの交付について

申立ての趣旨の「契約書のコピー」とは、A社と新居所有者の賃貸借契約書の写しのことであると思われますが、当該写しの提供については、同年12月〇日、申立人から東福祉事務所に交付の申出があったため、交付が可能であるかの確認後に返答することとし、保護管理援護課に手続きの確認を行った上で、同月〇日、申立人に対し市政情報プラザにおいて情報開示請求手続きを行うよう案内し、同月〇日、申立人が来られた際、担当課の名称・電話番号、本人確認書類の持参が必要である旨を記載したメモを交付しております。また、同月〇日、中央区役所代表電話交換の担当者より、申立人から「契約書のコピーを出してもらう窓口が知りたい。」とお尋ねがあったとの連絡があったため、同日、申立人に対し、市政情報プラザが担当窓口であることを再度説明し、電話番号も伝えております。

当該写しの交付の件で、中央区及び東区保護課を案内したことはありません。

## 2 本件の代理納付終了の通知について

平成 27 年 11 月〇日、申立人が東福祉事務所に来られた際、今後は住宅扶助の代理納付を希望しないとの申出があり、同年 12 月〇日、代理納付を希望しないとの申出書を提出されたので受理しました。その際、12 月分までで代理納付を終了すること、平成 28 年 1 月分以降の住宅扶助は申立人の口座に入金するため、申立人がA社に賃料〇〇円を支払うこと、A社に対して、代理納付を終了する旨の通知として「振込決定通知書」を送付することを説明しております。

振込決定通知書については、代理納付を終了する際にも住宅扶助の振込先である家主等に送付することとなります(要綱第9条第2項)。本件の振込決定通知書については、代理納付の終了、つまり、東福祉事務所がA社に対して住宅扶助を直接振り込むことを終了する旨を通知するものであり、申立人とA社との契約関係には影響を与えるものではなく、このことはA社にも説明を行っております。

なお、平成 27 年 12 月〇日付けで、A社に対し、代理納付を終了することを振込決定通知書により通知しており、申立人に対しても、12 月下旬の保護決定通知書によりその旨の通知が行われています。

### 3 申立人の口座に振り込まれた金銭の取扱いについて

保護の要否の判定及び程度の決定は、ともに最低限度の生活に必要な費用(以下「最低生活費」という。)と収入認定額との対比によって決定されます。すなわち、収入認定額が最低生活費に満たない場合には、保護を要するものと判定され、その不足分が扶助費として支払われることとなります。一方、保護を受けている方に一時的に最低生活費を上回る収入(収入超過)があった場合には、支給する生活保護費で調整を行うこととなります。収入の認定については、「その利用し得る資産、能力その他あらゆるもの」の活用が求められている(法第4条第1項、保護の補足性)ことから、最低生活の維持にあて得る金品は、全て収入として認定するのが原則であるとされています。

本件については、平成 27 年 10 月〇日、前住居の仲介業者より「敷金返還に関する証明書」が提出され、敷金が全額返還されたことを確認しました。これを受け、申立人が受領していた前住居の敷金返還金と引越費用の合計額〇〇円のうち、厚生労働事務次官通知により定められている〇〇円を超えた〇〇円を申立人の収入として、10 月〇日付けで認定しました。そこで、申立人世帯の 10 月分収入は、個人年金収入月額〇〇円と〇〇円の合計〇〇円となり、最低生活費を上回ることとなりました。この収入認定額の〇〇円から〇〇円〇〇円(最低生活費の内、主の生活扶助分のみの額です。なお、住宅扶助分については、前住居分は敷金返還時に精算済みであり、また、新居分は別途家賃認定して支給していることから認定しないこととなります。)を引いた〇〇円が収入超過となります。また、その時点で 10 月分の扶助費〇〇円は既に支給済であったこと、介護加算〇〇円も介護保険料として代理納付済みであったことから、収入超過の〇〇円に〇〇円と〇〇円を加えた〇〇円について、6 回に分けて 11 月以降の扶助費から減額することにより、差引調整することとしたものです。

この敷金返還金等の収入認定の件については、10月〇日に申立人が中央福祉事務所に来られた際及び同月〇日に中央及び東福祉事務所のケースワーカーが申立人の新居を家庭訪問した際、申立人に対し説明しております。また、同月〇日、申立人が11月分の生活扶助費を受け取りに東福祉事務所に来られた際には、「生活保護のしおり(保存版)」を交付し、保護のしくみを説明するとともに、「保護決定通知書」を交付し支給する金額の説明を行っております。

前住居の敷金は市が支給したものではありませんが、生活保護受給中に受領した収入については、原則として世帯の収入として計算し生活費に充当していただくこととなりますので、ご理解ください。

# 4 今後の対応について

新居の契約について、A社から「定期建物賃貸借契約終了のお知らせ」の写しが提出されており、平成27年12月○日をもって申立人との賃貸借契約を終了すること、新居所有者より「地代家賃証明書」の提出があり、平成28年1月○日から申立人と新居所有者との賃貸借契約になることを確認しております。

また、申立人から、今後は新居所有者に対し、住宅扶助を代理納付してほしいとの申出があったため、所定の手続きを踏んだ上で、平成28年2月分から代理納付を開始する決定をいたしました。

前住居の敷金返還金等を生活費に充当する件も含めて、申立人には今後も引き続き生活保護のしくみについて丁寧に説明を行い、ご理解を求めていきたいと思います。

また、申立人が、今回の件で身体的・精神的に大変つらい状況に置かれていると申し出られているため、地域包括支援センター〇〇のケアマネージャーなど関係機関と連携し、申立人の今後の生活を支援していきたいと考えております。

### 【オンブズマンの判断】

### 1 本件の申立ての内容

申立人は、申立ての趣旨において、大きく三点の主張をされています。その主張は、概 ね次のとおりです。①A社に対し、申立人が現在居住するアパート(以下「現住居」という。)の超過分の家賃や必要ない敷金・礼金等が支払われていることを市に伝えたのに、十分な説明や対応がされていないこと、②住宅扶助(家賃)の代理納付の終了の通知について、市の説明とA社の説明が異なるが、市はどのような通知を送ったのか説明してほしいということ、さらに、③以前居住していたアパート(以下「前住居」という。)を引っ越すにあたり、前住居の所有者から振り込まれた敷金や引越費用(以下「敷金返還金等」という。)について、市に返還しなければならないとして保護費(扶助費)から差し引かれていることが納得できないので理由が知りたいということです。

以下、この三点について検討します。なお、オンブズマンの管轄は、「市の業務」(熊本市オンブズマン条例第6条柱書き)に限られますので、本件においては、申立人に対する

市の対応についてのみ判断を行います。

- 2 ①A社へ支払われた家賃、敷金・礼金等についての説明等について
- (1) 申立人とA社の賃貸借契約の内容については、「市からの回答」に記載してあるとおりです。申立人の主張の根本的な内容は、申立人の家賃が○○円のはずなのに、A社へ毎月○○円が住宅扶助として振り込まれていること、A社からは不要と聞いていた敷金・礼金が支払われていることがおかしいと思われ、東区保護課や中央区保護課へ相談に行ったが、担当者はきちんとした説明もその後の対応もしてくれなかったというものです。これに対する市の考えは、「市からの回答」に記載されているとおりですが、概ね、市は、申立人に対する住宅扶助を支給することについて認定し、申立人とA社との賃貸借契約は有効で賃料月額が○○円であることを確認した上で、A社から提出された必要書類等に不備がなく、申立人が代理納付を希望していることも確認がとれたために、代理納付を行うことを決定したというものです。そして、申立人に対し、契約に至る経緯等を含め、契約内容については申立人とA社の当事者間で話し合うべきものであると考えていることを数回にわたり説明を行い、ご理解を求めているということです。

市の考え方の基本にあるのは、賃貸借契約は、本来、当事者である申立人とA社によって契約の内容等が決められるものであり、市としては申立人の住宅扶助を支給することが認められるか否かを判断するに過ぎず、その際に支給に当たっての前提として契約が有効であるかを確認するのみで、契約の内容に踏み込むことはできないという考えだと思われます。また、申立人に対する住宅扶助(家賃)を支給することが認定され、申立人が代理納付を希望されている以上、代理納付の申請が適正に行われていると判断されれば、申立人と賃貸人であるA社との契約に基づき、住宅扶助(家賃)の代理納付を行うことは適正なことであるとの考えによるものだと思います。

市は、法令等に基づき、申請者に対し生活保護を支給するか否かを決定し、その決定に基づいて処理することが業務です。当事者間の賃貸借契約の内容等の是非を問うことは業務ではないので、申立人とA社との賃貸借契約の内容等について意見を述べる立場にはないと考えます。

このような考えや本件の経緯に照らせば、申立人の「なぜ、家賃は〇〇円のはずなのに〇〇円の住宅扶助を支払うのか、なぜ、私が指摘した後も家賃超過分の住宅扶助を支払い続けるのか」との質問に対し、申立人とA社との賃貸借契約に基づき住宅扶助を〇〇円と認定して代理納付していること、契約に至る経緯等を含め、契約内容については申立人とA社の当事者間で話し合うべきものであることなどを説明したという市の説明や対応が不十分であったとは言えません。

なお、オンブズマンが確認したところ、平成27年10月分日割家賃及び同年11月分家賃は、申立人に直接金券支給をしていること、同年12月〇日をもって申立人とA社の賃貸借契約が終了していることから、結果的に、市がA社に対し、住宅扶助〇〇円を代理納付したのは平成27年12月分家賃のみとなります。

また、申立人は、「なぜ、A社に敷金・礼金が支払われているのか」と質問されていますが、今回の敷金等の転居に必要な費用の支給について、市は、申立人から申請があったため、前住居の所有者からの立退き要求による引越しであること、基準額内の物件への転居希望であることなどから、支給することは妥当であると判断し、申立人とA社との賃貸借契約の内容に基づいて、申立人に対し金券支給したということです。そうすると、そもそも、市は、申立人の申請に基づき、敷金等の転居に必要な費用を申立人に対して金券支給したもので、A社に直接支払ったものではありません。また、敷金等の転居に必要な費用の内訳については、申立人に対し、説明した上でその内容をメモしたものや「生活保護費の計算表」を渡しているということで、繰り返し説明がされているようです。そこで、この点につきましても、市の説明や対応が不十分であったとは言えません。

(2) また、申立人は、契約書のコピーをくれるように頼んだが、東区保護課と中央区保護課の間をたらい回しにされてしまった旨主張されていますが、これに対する市の回答の詳細は、「市からの回答」に記載されているとおりです。その概要は、申立人に対し、市政情報プラザにおいて情報開示請求の手続きを行うよう案内し、担当課の名称・電話番号、本人確認書類の持参が必要である旨を記載したメモを交付し、その後も、市政情報プラザが担当窓口であることを再度説明し、電話番号も伝えたということで、その交付の件で中央区及び東区保護課を案内したことはないということです。

この点、申立人の主張される「契約書のコピー」とは、申立人とA社の賃貸借契約書であれば、当事者である申立人は所持しているはずですから、市が考えるように「A社と現住居の所有者との賃貸借契約書」の写し(以下「写し」という。)のことだと思われます。写しの交付に関するやり取りについては、市に記録が残っており、「市からの回答」に記載されているとおりであると考えます。写しについては、申立人は契約の当事者ではありませんので、申立人が要求されたからといって市が簡単に交付できるものではありません。そこで、主管課である保護管理援護課に確認した上で、申立人に情報開示請求の手続き及びその担当課を案内したという市の対応に不備はないと考えます。

### 3 ②住宅扶助の代理納付終了通知について

申立人は、住宅扶助の代理納付の終了通知について、市の担当者からは今後は〇〇円しか払わないと通知したと言われたのに、A社からは代理納付を終了するという内容の通知が送られてきたと言われたため、市はA社にどのような通知を送ったのかとの疑問を持たれています。これに対し、「市からの回答」によると、申立人が代理納付を希望しないとの申出書を提出されたのを受理した際、平成27年12月分までで代理納付を終了すること、平成28年1月分以降の住宅扶助は申立人の口座に入金するため、申立人がA社に賃料〇〇円を支払うこと、A社に対して、代理納付を終了する旨の通知として「住宅扶助費及び共益費口座振込決定通知書」(以下「振込決定通知書」という。)を送付することを説明したということです。

「市からの回答」にも記載されていますが、熊本市住宅扶助代理納付に関する取扱要綱

によれば、申立人等から代理納付を希望しない旨の申出があった場合、管轄の福祉事務所長は代理納付を終了する(第9条第1項第3号)ことが定められており、その場合、家主等に対し、代理納付の終了を通知することとなっております(同条第2項)。この場合、振込決定通知書により通知がなされることとなります。また、当該被保護者に対しても代理納付の終了を通知することとなっており(同条第3項)、その場合は保護決定通知書により通知されることになります。

「市からの回答」によると、本件においても、平成27年12月〇日付けで、A社に対し、 代理納付を終了することが振込決定通知書により通知されており、申立人に対しても12月 末の保護決定通知書によりその旨の通知が行われています。

前述のとおり、市としては、家賃を月額〇〇円とする申立人とA社との賃貸借契約は有効であり、申立人が月額〇〇円の賃料をA社に支払うべきであることを確認していますので、申立人が主張されるように「今後は〇〇円しか払わない」というように、契約内容である賃料の変更を認めるような発言を担当者が行ったとは考えにくいところです。「市からの回答」にあるように、代理納付の終了通知に関する説明については、日付や内容について具体的な記録が残っていることからも、申立人に対して十分な説明があったと考えられます。

# 4 ③敷金返還金等が保護費(扶助費)から差引調整されることについて

申立人は、前住居の所有者から振り込まれたお金を市に返さなければならないことが納得できず、なぜ保護費からその分を差し引かれるのか、その理由を説明してほしいと主張されています。これに対し、市は、保護を受けている方に一時的に最低生活費を上回る収入(収入超過)があった場合には、支給する生活保護費で調整を行うこととなるため、本件の敷金返還金等についても、生活保護受給中に受領した収入として計算し生活費に充当していただくこととなると回答しています。また、その経緯や計算の詳細については、申立人に対し繰り返し説明しているとのことです。

保護の要否の判定及び程度の決定の詳細については、「市からの回答」にあるとおりですが、生活保護受給者に一時的に最低生活費を上回る収入(収入超過)があった場合、支給する生活保護費で調整を行うこととなります。この収入の認定については、「その利用し得る資産、能力その他あらゆるもの」の活用が求められている(生活保護法第4条第1項、保護の補足性)ことから、最低生活の維持にあて得る金品は、全て収入として認定するのが原則であるとされています。

そこで、本件において、申立人が生活保護受給中に前住居の所有者から返還された敷金返還金等については、収入認定の対象となります。申立人は、前住居へ引っ越す際、引越費用について市に相談したものの、引越費用を出してもらえず息子さんに借りたという事情があったため、本件の敷金返還金等を息子さんに返したいと思われており、保護費(扶助費)から差引調整されることが納得できなかったものと思われます。しかしながら、生活保護の制度上、生活保護受給者に収入が生じたときは、法令その他の規定に従い、その

収入はご本人の生活費に充て、たとえ親族から受けたものであっても援助や借入金に対する返済に充てることはできないこととなっていますので、申立人にはこの点をご理解いただきたいと思います。

また、収入認定の経緯及び収入超過・差引調整の計算の詳細については「市からの回答」 に記載されているとおりですが、このことについても、申立人に対し繰り返し説明してい るとの具体的な記録が市に残っており、説明がなかったとは言えません。